

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

имени М.В.Ломоносова

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

МАГИСТРАТУРА

Магистерская программа «Правовое регулирование использования земель
и создания объектов недвижимости»

«Правовые аспекты реновации жилищного фонда»

Выпускная квалификационная работа

Багратуни Давида Гагиковича

Научный руководитель

к.ю.н., доцент

Бандорин Леонид Евгеньевич

Дата защиты: «____» апреля 2019 г.

Оценка: _____

Москва

2019 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|----|
| ВВЕДЕНИЕ | 3 |
| ГЛАВА 1. РЕНОВАЦИЯ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА В ГОРОДЕ МОСКВЕ | 10 |
| § 1. ПОНЯТИЕ РЕНОВАЦИИ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА | 9 |
| § 2. РЕНОВАЦИЯ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА КАК ОСНОВАНИЕ ДЛЯ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ И РАСПОЛОЖЕННЫХ НА НИХ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ | 15 |
| § 3. ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ И ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЦЕЛЯХ РЕНОВАЦИИ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА | 26 |
| § 4. ТРЕБОВАНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ РЕНОВАЦИИ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА | 34 |
| § 5. ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ РЕНОВАЦИИ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА | 38 |
| ГЛАВА 2. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕНОВАЦИИ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА | 42 |
| § 1. СРАВНЕНИЕ ОСОБЕННОСТЕЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ И ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ | 42 |
| § 2. СРАВНЕНИЕ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ РЕНОВАЦИИ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА | 49 |
| ГЛАВА 3. СРАВНЕНИЕ РЕНОВАЦИИ С ИНЫМИ СПОСОБАМИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ | 52 |
| §1. РЕНОВАЦИЯ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА И РАЗВИТИЕ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ | 52 |
| §2. РЕНОВАЦИЯ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА И КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ | 59 |
| §3. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА США | 69 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 74 |
| СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ | 76 |
| СПИСОК НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ | 80 |
| МАТЕРИАЛЫ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ | 84 |
| ЭЛЕКТРОННЫЕ РЕСУРСЫ | 85 |

ВВЕДЕНИЕ

Городская среда характеризуется значительным числом жителей и наличием объективных логистических и инфраструктурных проблем.¹ В такой ситуации комплексный подход к развитию территорий, призванный обеспечить комфортную городскую среду, принимает особое значение. Комплексный подход объединяет социальные, экономические и пространственные факторы. Выстраивание городской среды на основе комплексного подхода позволяет улучшить экологическое состояние, облик городов, санитарно-эпидемиологические условия, обеспеченность социальными объектами, а также их транспортную доступность.

Достижению комфортной городской среды способствует установленный Градостроительным кодексом Российской Федерации² (далее – Градостроительный кодекс) принцип устойчивого развития территории. Согласно пункту 3 статьи 1 Градостроительного кодекса под устойчивым развитием территорий понимается обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 06 октября 2015 года № 2317-О «По жалобе гаражно-строительного кооператива «Полет» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 22 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и части 4 статьи 7 Федерального закона «О внесении изменений в статьи 2 и 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс»

² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ // СЗ РФ, 03 января 2005 года, № 1 (часть 1), ст. 16

Актуальность. Формирование комфортной городской среды является одним из приоритетных проектов по основному направлению стратегического развития Российской Федерации³, основной целью которого является обеспечение комплексного развития городской среды.

Вместе с тем Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁴ определил приоритетные задачи, достижение которых необходимо для развития Российской Федерации. Одной из основных задач настоящего указа является улучшение жилищных условий не менее пяти миллионов семей ежегодно. Как следует из данного указа, для реализации этой задачи необходимо, в том числе, значительно увеличить объем жилищного строительства, кардинально повысить комфортность городской среды, а также обеспечить устойчивое сокращение количества непригодного для проживания жилищного фонда.

Отражение таких задач на уровне стратегических и программных документов свидетельствует о наличии системных проблем, которые привели к кризисной жилищной ситуации в стране.

При решении таких задач традиционно прибегают к использованию институтов развития территории, однако постоянный поиск новых инструментов и механизмов развития территорий, а также совершенствование и реформирование уже существующих институтов означает, что текущее правовое регулирование не в состоянии обеспечить

³ Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» (утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 18 апреля 2017 года № 5) // СПС «Консультант плюс»

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ, 14 мая 2018 года, № 20, ст. 2817

комфортную городскую среду и справиться с возникшей кризисной ситуацией на рынке жилищного строительства.

Переход к рыночной экономике, поиск внебюджетных способов финансирования строительства привели к появлению института инвестиционных контрактов, однако данный институт не нашел оправдывающих свое существование правовых оснований⁵. В дальнейшем появился институт комплексного освоения территорий, который привел к дефициту земельных участков и, как следствие, к широкому распространению института развития застроенных территорий. Согласно с мнением ряда исследователей, которые считают, что институт развития застроенных территорий имеет большое количество проблем, обусловленных наличием законодательных пробелов⁶. Данное обстоятельство привело к появлению института комплексного развития территорий, однако и он характеризуется наличием ряда законодательных проблем, которые будут подробно рассмотрены в главе 3 настоящего исследования.

Предметом настоящего исследования является механизм, введенный Федеральным законом от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве»⁷ (далее –

⁵ Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е., Гудзь Т.В. и др. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. М., 2007. С. 110

⁶ См., к прим: Кузьма И.Е. Комплексное и устойчивое развитие территории - новый инвестиционный драйвер или административный барьер? // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 12. С. 53 - 61.

⁷ Федеральный закон от 01 июля 2017 № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации

Закон о Реновации), который, по мнению законодателя, призван решить описанные проблемы. Вместе с тем, до принятия Закона о Реновации оставался неурегулированным вопрос развития территорий, в границах которых находится жилищный фонд, еще не признанный аварийными и подлежащим сносу.

При этом в настоящее время в юридической литературе отсутствуют работы, посвященные комплексному анализу нововведенного института, вероятнее всего по причине его недавнего появления. Однако имеется ряд публикаций, посвященных отдельным проблемам реновации, таких авторов как: Э.К. Трутнев, И.Р. Медведев, П.И. Журило и других.

В связи с вышеизложенным, **целью** настоящего исследования является изучение и анализ правового института реновации жилищного фонда, установление его места и роли в системе российского права и законодательства.

Для достижения цели необходимо решение следующих **задач**:

- исследование понятия реновации;
- определение правовой природы и сущности института реновации;
- исследование правовых механизмов и способов реализации института реновации;
- сравнение правовых механизмов, предусмотренных институтом реновации, с механизмами иных институтов развития территорий;
- изучение иностранного опыта преобразования застроенных территорий;

- выявление основных проблем института реновации.

При решении поставленных задач будут использованы как общенаучные **методы** исследования – анализ, синтез, сравнение и формализация, так и специальные (правовые) методы – формально-юридический и сравнительно-правовой.

Научная новизна настоящей работы обусловлена попыткой первого комплексного анализа института реновации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Реновация – это возведенная в форму закона конструкция по реализации точечно-административного градостроительства.
2. Закон о Реновации создает новый, ранее не известный российскому законодательству, механизм принудительного отчуждения собственности частных лиц, не обусловленный принципом исключительности изъятия.
3. Использование предусмотренных Законом о Реновации механизмов приведет к хаотичной застройке при отсутствии комплексного видения развития территорий. Закон о Реновации создает институты дублирующего регулирования и вводит документы, позволяющие игнорировать единую структуру механизмов, позволяющих системно организовать территорию.
4. Закон о Реновации не является инструментом институционализации регулируемых им градостроительных отношений.
5. Заявленные причины отказа от использования существующих институтов развития территорий для достижения поставленных перед реновацией целей не соответствуют

действительности и направлены на ограничение доступа частных лиц к получению выгоды от вводимых преференций.

6. При создании института реновации не был учтен имеющийся иностранный опыт.
7. Рассматриваемый в Государственной Думе проект Федерального закона № 550294-7 о реновации жилищного фонда устраняет большинство недостатков реновации по действующему законодательству.

Глава 1. РЕНОВАЦИЯ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА В ГОРОДЕ МОСКВЕ

§ 1. ПОНЯТИЕ РЕНОВАЦИИ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

Формирование правовой терминологии с древних времен, с самого начала зарождения права на территории Древней Руси, характеризовалось своей самобытностью. Специфика данного процесса заключалась в бытовом, народном происхождении терминов. При историческом анализе и оценке указанной особенности совершенно очевидно, что применение такого подхода имело крайне важное положительное значение: если в средневековой Европе право развивалось и изучалось на основе «мертвой» латыни, что в свою очередь приводило к правовому нигилизму простого населения, а также к аристократизации ученых-правоведов, то на Руси издревна право было понятным для народа, от которого оно исходило, имело тесную связь с русской народной культурой⁸. Однако современная и, казалось бы, более развитая правовая система нынешней России, к сожалению, отошла от традиционных методов обозначения тех или иных нормативных понятий.

А.В. Поляков, рассуждая об основных чертах нормативно-правового стиля, указывал, что терминам, используемым в законах, должна быть присуща точность и определенность выражения.⁹ Данная черта заключается в сущностном, идейном содержании нормы и формой ее языкового выражения. По мнению А.В. Полякова, точность и определенность закона «позволяет исключить кривотолки и

⁸ Томсинов В.А. История русской юриспруденции. X-XVII века: Учебное пособие. 2 изд. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2019. – С. 35

⁹ Поляков А.В. Язык нормотворчества и вопросы юридической техники // Комментарий к Федеральному закону «О государственном языке Российской Федерации». В 2-х частях. Часть 1. Издательство Санкт-Петербургского университета, 2009. С. 18

двусмысленность при его реализации»¹⁰. Л.И. Петражицкий считал, что «каучуковые» нормы и термины могут привести к многочисленным и вредным конфликтам¹¹. В этой связи следует согласиться с мнением А.С. Пиголкина, что под юридическим термином должно пониматься обобщенное наименование юридического понятия, имеющего точный и определенный смысл и отличающегося смысловой однозначностью, функциональной устойчивостью.¹²

Наибольшую значимость описанные позиции правоведов приобретают при заимствовании иностранных терминов, смысл и значение которых не устоялись в сознании общества. Прибегая к приему заимствования при обозначении понятий в нормативных правовых актах, законодателю следует действовать предельно осторожно: необходимо избежать немотивированного употребления и постараться приблизиться к бытовым ассоциациям, которые будут способствовать правильности восприятия, осмысления и применения обозначаемых понятий на практике.

Согласно Оксфордскому словарю термин «renovate» возник в 16 веке и является производным от латинского термина «renovare», где “re” – снова, а “novus” – новый.¹³ Употребление данного термина за рубежом буквально воспроизводит эти положения. Renovate - restore (something old, especially a building) to a good state of repair.¹⁴ Таким образом, под реновацией понимается обновление чего-то устаревшего, в особенности зданий, без его уничтожения (сноса). Иными словами, описанию данного

¹⁰ Там же.

¹¹ Петражицкий Л.И. Общая теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 2000. С. 151.

¹² Пиголкин А.С. Язык закона. М., 1990. С. 65

¹³ Оксфордский словарь // [Электронный ресурс]: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/renovate> Дата обращения: 19 января 2019 года

¹⁴ Там же.

понятия больше подходят термины «реконструкция» или «капитальный ремонт», однако наш законодатель вложил в это понятие совершенно иное значение, которое по своему смыслу ближе иностранному термину «redevelopment».

Согласно Советскому энциклопедическому словарю, реновация – это экономический процесс замещения выбывающих в результате морального и физического износа средств производства. Источником реновации служит амортизационный фонд¹⁵.

Кроме того, документы технического регулирования советского периода использовали термин «реновация» в качестве экономического термина, означающего полное восстановление базового и нового средства труда.¹⁶

Указанное несоответствие, на наш взгляд, создает потенциальные риски возникновения множественности смысловых ассоциаций и различное толкование юридической наукой и практикой. Более того, Российское законодательство уже знакомо с употреблением термина «реновация», однако вкладываемые в его употребление значения не были унифицированы. К примеру, Минстрой России под реновацией понимал полное восстановление муниципального и государственного жилищного фонда¹⁷.

¹⁵ Советский энциклопедический словарь / Научно-редакционный совет: А.М. Прохоров (пред.). – М.: «Советская энциклопедия», 1981. С. 1131

¹⁶ См., к прим.: Методика определения экономической эффективности использования в народном хозяйстве новой техники, изобретений и рационализаторских предложений, утвержденная постановлением ГКНТ СССР № 48 // Сборник нормативных актов по изобретательству и рационализации, М., Юридическая литература, 1983.

¹⁷ Приказ Минстроя РФ от 02 декабря 1996 года № 17-152 «Об утверждении «Методических указаний по расчету ставок платы за найм и отчислений на капитальный ремонт жилых помещений, включаемых в ставку платы за содержание и ремонт жилья (техническое обслуживание), муниципального и государственного жилищного Фонда» // СПС «Консультант Плюс»

Законом о Реновации были внесены изменения в Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»¹⁸ (далее – Закон о статусе столицы) и была осуществлена попытка закрепления нормативной дефиниции термину «реновация». Так, согласно статье 4 Закона о статусе столицы под реновацией жилищного фонда в городе Москве (далее также - реновация) понимается совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с программой реновации жилищного фонда в городе Москве, направленных на обновление среды жизнедеятельности и создание благоприятных условий проживания граждан, общественного пространства в целях предотвращения роста аварийного жилищного фонда в городе Москве, обеспечения развития жилых территорий и их благоустройства. Однако данное определение не фиксирует всех существенных признаков, раскрывающих понятие «реновации». Законом о Реновации устанавливаются только цели, на достижение которых направлено осуществление программы, а установление перечня конкретных мероприятий, раскрывающих существенные характеристики данного понятия, отдано на откуп исполнительной власти города Москвы.

Кроме того, в статье 4 Закона о статусе столицы установлено, что реновация осуществляется исключительно в отношении многоквартирных домов, а не в отношении территории, что также значительно сужает само понятие реновации. Следует согласиться с точкой зрения И.Р. Медведева, считающего, что реновация «относится не к жилью, а к территории, имеет разные измерения ... и может быть понята лишь через анализ

¹⁸ Закон РФ от 15 апреля 1993 года № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» // «Ведомости СНД РФ и ВС РФ», 13 мая 1993 года, № 19, ст. 683.

пространства в комплексе, куда включается и нематериальная составляющая».¹⁹

В связи с вышеизложенным, при заимствовании термина «реновация» законодатель прибегнул к искажению его истинного исходного смысла, что, в свою очередь, может повлечь за собой возникновение конфликтов и споров при его толковании.

По нашему мнению, программа реновации видится скорее как возведенное в форму закона административное решение, нежели теоретически разработанная правовая конструкция. Тем не менее, затронутые проблемы вполне могли быть устранены на этапе рассмотрения законопроекта в Государственной Думе, однако препятствием к этому послужило явное желание инициаторов данной масштабной программы как можно скорее приступить к ее реализации. 21 февраля 2017 года на встрече с мэром Москвы В.В. Путин одобрил идею обновления жилого фонда столицы²⁰, а уже спустя 4 месяца - 14 июня 2017 года законопроект - был принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Кроме того, в настоящее время существует проект федерального закона № 550294-7 «О реновации жилищного фонда в Российской Федерации»²¹ (далее также – Законопроект), призванный распространить механизмы реновации жилищного фонда на территорию Российской Федерации. Согласно пункту 3 статьи 1 Законопроекта под реновацией жилищного фонда понимается реконструкция или снос не подлежащих капитальному ремонту объектов жилищного фонда, и жилищное

¹⁹ Медведев И.Р. Разрешение городских конфликтов: монография. М.: Инфотропик Медиа, 2017.

²⁰ Встреча с мэром Москвы Сергеем Собяниным // [Электронный ресурс]: <http://kremlin.ru/events/president/news/53915> Дата обращения: 19 января 2019 года

²¹ Проект федерального закона № 550294-7 «О реновации жилищного фонда в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/550294-7> Дата обращения: 19 января 2019 года

строительство на высвобождаемой территории с обеспечением территории реновации объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры, а также проведением мероприятий по благоустройству жилых территорий. По нашему мнению, такое определение является более разработанным.

В этой связи в случае принятия данного законопроекта считаем возможным распространить на Закон о Реновации данное в законопроекте определение.

§ 2. РЕНОВАЦИЯ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА КАК ОСНОВАНИЕ ДЛЯ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ И РАСПОЛОЖЕННЫХ НА НИХ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ

Существует два традиционных подхода к развитию городских территорий. Первый основан на принципах Афинской хартии²² и предполагает свободную планировку кварталов, строительство жилья поодаль от транспортных путей. Поставив перед собой цель развития столицы, государственной властью первоначально был избран путь, основанный на принципах Афинской хартии. Так, в 2012 году к территории Москвы была присоединена значительная часть территории Московской области²³, однако вскоре выяснилось, что подобный подход не приводит к повышению ценности городских территорий, а лишь способствует росту автомобильных перемещений и пробок, а также уменьшает объемы инвестиций.

Второй подход, к которому впоследствии склонились представители государственной власти, основывается на концепции компактного города и недопустимости «расползания» городов. Ярчайшим примером реализации данной концепции является программа Организации Объединённых Наций по населённым пунктам²⁴, из основных принципов которой можно выделить простор для уличных сетей, высокую плотность населения, а также застройку смешанной функции. Программа реновации жилищного фонда в городе Москве, утвержденная постановлением Правительства Москвы от 1 августа 2017 года № 497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве» (далее – Программа),

²² «La charte d'Athènes», Le Corbusier, Paris, 1943

²³ Постановление СФ ФС РФ от 27 декабря 2011 года № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью» // СЗ РФ, 2 января 2012 года, № 1, ст. 17

²⁴ The Vancouver Declaration on Human Settlements (Habitat I)

подтверждает ориентацию государственной власти при осуществлении развития города Москвы на данную концепцию, поскольку Программа предполагает решение задач по формированию полицентричной структуры города (пункт 3.2.1 Программы), созданию новой планировочной структуры городской среды со смешанной функцией (пункт 3.2.2 Программы). Дополнительным подтверждением выбора концепции компактного города является постановление Правительства Москвы от 21 сентября 2016 года № 574-ПП «Об утверждении схем водоснабжения и водоотведения города Москвы на период до 2025 года»²⁵, в котором сказано, что «в соответствии с Генеральным планом города Москвы, вектор градостроительного развития столицы был направлен на переход от территориального роста города к комплексной реконструкции районов массовой жилой застройки, а именно к реновации кварталов старого 5-этажного жилищного фонда (в отдельных случаях 9- и 12-этажного)...».

По заявлению западных исследователей, реализация концепции компактных городов является основанием для изъятия недвижимости для публичных нужд²⁶, поскольку, как справедливо отмечает И.Р. Медведев, «раз город больше не может разрастаться вширь, объекты должны разместиться там, где что-то уже есть».²⁷

По нашему мнению, предложенная Законом о Реновации конструкция также содержит элементы изъятия для публичных нужд,

²⁵ Постановление Правительства Москвы от 21 сентября 2016 года № 574-ПП «Об утверждении схем водоснабжения и водоотведения города Москвы на период до 2025 года» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, 27 сентября 2016 года, № 54

²⁶ “Limiting urban sprawl is another rationale sometimes used to justify the private use of eminent domain”. Miceli T.J. The Economic Theory of Eminent Domain: Private Property, Public Use. Cambridge University Press, 2011. P. 43.

²⁷ Медведев И.Р. Разрешение городских конфликтов: монография. М.: Инфотропик Медиа, 2017.С. 372

несмотря на то, что законодатель сознательно уклоняется от использования данного термина.

Анализ законодательства зарубежных стран, регулирующих вопросы принудительного изъятия, например, в США²⁸, Австралии²⁹, Канаде³⁰ и др., позволяет прийти к выводу о понимании изъятия, как права публичной власти экспроприировать частную собственность для общественной пользы с согласия или без согласия владельцев при обязательном обеспечении соответствующей компенсации.

Для понимания сущности института изъятия, считаем также необходимым обратиться к дореволюционной научной литературе. При этом дореволюционные исследователи использовали формулировки «экспроприация» и «принудительное отчуждение». Так, Ю. Гамбаров дает достаточно широкое определение экспроприации, которая, по его мнению, заключается в насильственном отчуждении права, предпринимаемом в виду какого-нибудь общего интереса³¹. Мнение Ю. Гамбарова находит свое отражение в действующем законодательстве. Он считал, что общий характер такого определения легко устраняется обозначением в законе отдельных случаев экспроприации и более точным определением экономических обстоятельств, в которых она должна иметь место³². Однако мнение юристов того времени не было единообразным. Мы более склонны согласиться с точкой зрения М.В. Веницианова, который считает, что обозначение отдельных случаев применения экспроприации вместо указания общего правила весьма неудобно и допустимо лишь в том

²⁸ “Eminent domain - The power of the Commonwealth to take private property for public use in return for just compensation.” Pennsylvania Code Title 26. 2010

²⁹ “Compulsory acquisition” of land means the acquisition of the land by compulsory process under this Act. Land acquisition (just terms compensation) Act 1991 №. 22

³⁰ Expropriation Act (R.S.C., 1985, с. E-21).

³¹ Гамбаров Ю. Добровольная и безвозмездная деятельность в чужом интересе. М., 1880.

³² Там же.

крайнем случае, когда наука еще не выработала такого общего положения³³. И если причины слабой теоретической разработанности положений об экспроприации того времени можно объяснить тем, что данный институт окончательно распространился и развился только к концу XIX века в связи с изменениями экономического быта, то причины такого низкого уровня разработанности института изъятия в настоящее время неизвестны.

Вместе с тем считаем, что пользу данного института сложно переоценить, ведь в его основании лежит идея приоритета публичного интереса над частным, и несмотря на то, что публичный интерес представляет собой совокупность интересов частных лиц, между ними неизбежны противоречия и расхождения. В этой связи невозможно не согласиться с идеями Р. Иеринга, который считал, что «с помощью экспроприации появляется возможность примирения интересов общества с интересами собственности... без нее собственность сделалась бы проклятием, тяготеющим над обществом»³⁴. Полагаем, что значимость экспроприации обуславливает наличие специальных оснований, определяющих возможность применения института. При этом такими основаниями должны выступать не формальные критерии, например, перечисление случаев в законодательстве, а содержательные – общие универсальные положения, раскрывающие сущность института.

Российское законодательство, исходя из совокупности норм Конституции Российской Федерации, Гражданского и Земельного кодексов Российской Федерации, понимает изъятие как механизм принудительного отчуждения имущества для государственных или муниципальных нужд. При этом под государственными или

³³ Венецианов М.В. Экспроприация с точки зрения гражданского права. Казань, 1891.

³⁴ Иеринг Р. фон. Цель в праве / Под ред. В.Р. Лицкой. СПб., 1881. Т. 1. С. 382.

муниципальными нуждами понимаются потребности публично-правового образования, направленные на достижение интересов общества (общественно полезных целей), удовлетворение которых невозможно без изъятия имущества, принадлежащего частному субъекту.³⁵ Согласно подпункту 3.2 пункта 2 статьи 235 Гражданского кодекса Российской Федерации изъятие для государственных и муниципальных нужд допускается только по основаниям, предусмотренным законом. Основания для изъятия определены статьей 49 Земельного кодекса Российской Федерации.

Согласны с позицией, что изъятие – «поражение свободной воли лица»³⁶ и в этом смысле является мерой экстраординарной и чрезвычайной, а потому должно осуществляться при «обязательном условии, что никаким другим способом удовлетворение таких государственных или муниципальных нужд не может быть обеспечено».³⁷

При этом, несмотря на отсутствие прямого указания в Законе о Реновации на применение института изъятия в отношении жилых помещений, расположенных в многоквартирных домах, включенных в программу реновации, считаем, что фактически Закон о Реновации предусматривает процедуру принудительного отчуждения собственности.

Согласно статье 7.1 Закона о статусе столицы в проект программы реновации могут быть включены только многоквартирный дом первого периода индустриального домостроения, аналогичный ему по характеристикам конструктивных элементов многоквартирный дом, в

³⁵ Определение Верховного Суда РФ от 27 октября 2015 года № 309-КГ15-5924 по делу № А07-21632/2013 // СПС «Консультант Плюс»

³⁶ Экспертное заключение по проекту Федерального закона № 304493-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 25 ноября 2013 года № 123-2/2013) // СПС «Консультант Плюс»

³⁷ Там же

которых собственники жилых помещений и наниматели жилых помещений не менее двух третей жилых помещений проголосовали за включение соответствующего многоквартирного дома в проект программы реновации.

В соответствии со статьей 7.3 Закона о статусе столицы после включения многоквартирного дома в программу реновации договоры, предусматривающие переход права собственности на жилое помещение с условием предоставления равнозначного жилого помещения, равноценного возмещения в денежной форме или равноценного жилого помещения подлежат заключению собственниками жилых помещений в многоквартирном доме в обязательном порядке. Иными словами, высказавшиеся против включения в программу реновации собственники жилых помещений в многоквартирном доме (до 1/3), включенном в программу реновации, понуждаются к заключению договора об отчуждении своего имущества.

При этом в данной работе не будут исследованы вопросы легитимности механизма о возможности распоряжения собственностью меньшинства на основании волеизъявления большинства (двух третей) жильцов. Данный вопрос должен стать объектом отдельного цивилистического исследования.

Более того, согласно статье 7.4 Закона о статусе столицы нежилые помещения в многоквартирных домах, включенных в решение о реновации, не относящиеся к общему имуществу в таких многоквартирных домах, подлежат изъятию для государственных нужд города Москвы при условии их предварительного и равноценного возмещения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

По нашему мнению, при включении многоквартирного дома в программу реновации в отношении жильцов, проголосовавших против включения многоквартирного дома в проект программы реновации, действует процедура изъятия, аналогичная процедуре изъятия в отношении собственников нежилых помещений в многоквартирных домах, включенных в решение о реновации, которая установлена статьей 7.4 Закона о статусе столицы, поскольку жильцы, проголосовавшие против включения в программу реновации, обязаны заключить договор о передаче права собственности на жилое помещение в течение девяноста дней, иначе, в соответствии со статьей 7.3 Закона о статусе столицы уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы вправе обратиться в суд с требованием одновременно о понуждении указанного собственника жилого помещения к заключению договора, предусматривающего переход права собственности на жилое помещение, об освобождении жилого помещения в многоквартирном доме, включенном в программу реновации, и о передаче его в собственность города Москвы, а также о государственной регистрации перехода права собственности на соответствующее жилое помещение. Более того, первоначальный текст внесенного в Государственную Думу законопроекта содержал указание о немедленном исполнении такого решения суда и о возможности его оспаривания только в части равнозначности предоставляемого жилого помещения. Считаем положительным исключение указанных положений из Закона о Реновации, однако возможность оспаривания судебных решений не отменяет принудительный характер отчуждения собственности жильцами, проголосовавшими против включения многоквартирных домов в программу реновации.

Большое количество вопросов также вызывает выявление и учет мнения собственников помещений, однако в рамках данной работы будут исследованы вопросы преследуемых общественных интересов, а также отсутствие иных способов их удовлетворения.

Во-первых, следует отметить, что дополнительным подтверждением осуществления процедуры изъятия, как справедливо отметил И.Р. Медведев, является заключение Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по экономической политике, по мнению которого «В таком мегаполисе как Москва есть целые кварталы, планировка которых не позволяет создать комфортную городскую среду. Суть Федерального закона именно в том, что эти территории необходимо заново распланировать и застроить по-новому. Для этого необходимо изъять у частных собственников помещения в добровольном или принудительном порядке».³⁸

Однако законодатель сознательно уклонился от использования механизма изъятия, поскольку понимал, что применение такого института не пройдет содержательную проверку на его правомерность по следующим основаниям. Цели Закона о Реновации, направленные на удовлетворение общественных интересов, отражены в пояснительной записке к законопроекту³⁹. Одной из таких целей является обновление морально и физически устаревшего жилищного фонда, в котором проживает около 1.6 миллионов граждан. Согласно с мнением Е.Б. Шмаковой, которая считает, что под общественным интересом «следует

³⁸ Заключение Комитета Совета Федерации Федерального Собрания РФ по экономической политике от 27 июня 2017 года № 3.6-04/1087 // [Электронный ресурс]: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/120505-7> Дата обращения: 25 января 2019 года.

³⁹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 120505-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации - городе федерального значения Москве» // [Электронный ресурс]: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/120505-7> Дата обращения: 25 января 2019 года.

понимать удовлетворение интересов неограниченного круга лиц или служение интересам большей части общества».⁴⁰ По данным Росстата⁴¹ на 1 января 2019 года численность города Москвы составляет 12 615 882 человек. Таким образом, интересы 1.6 миллионов граждан города Москвы вряд ли можно признать интересами большей части общества и тем более – неограниченного круга лиц. Абстрактные категории «морально и физически устаревший» не должны и не могут служить основанием для осуществления такой крайней меры как экспроприация. Более того, дома, включенные в Программу, не являются аварийными, не исследуется процент износа конструкций и инженерных систем, а значит отсутствует необходимость принятия подобных оперативных мер. В таких условиях считаем необходимым осуществить предварительный сравнительный анализ и оценку эффективности применения иных механизмов и лишь впоследствии, при наличии достаточных оснований, прибегать к экспроприации.

Вместе с тем представляется обоснованной позиция судьи Европейского суда по правам человека А. Шайо, который считает, что положительный эффект от экспроприации не обязательно должен распространяться на всех членов общества, а суды готовы признавать законность экспроприации, если она приносит совершенно определенную коллективную пользу.⁴²

На первый взгляд соответствующими данному критерию кажутся другие цели, заявленные в пояснительной записке, - благоустройство

⁴⁰ Шмакова Е.Б. Общественный интерес как условие изъятия собственности в конституциях зарубежных стран // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 9.

⁴¹ Оценка Росстата численности населения на 1 января 2019 года и в среднем за 2018 год // [Электронный ресурс]: <http://www.gks.ru> Дата обращения: 25 января 2019 года.

⁴² Шайо А. Общественный интерес и изъятие имущества // Конституционно-правовые основы собственности и предпринимательства: проблемы реализации: Сб. докладов. М.: Институт права и публичной политики, 2010. С. 46.

территории, формирование нового, современного облика столицы Российской Федерации. Для достижения указанных целей, как было отмечено ранее, были поставлены задачи по формированию полицентричной структуры города, а также по созданию новой планировочной структуры городской среды. При этом возможность достижения данных целей вызывает обоснованные сомнения, поскольку они могут быть достигнуты исключительно при осуществлении такой деятельности комплексным путем. Однако деятельность, связанная с реализацией решения о реновации, не может являться комплексной, поскольку, согласно статье 7.1 Закона о статусе столицы, граждане имеют право отказаться от участия в программе. Таким образом, будет возникать «чересполосица», которая не позволит комплексно благоустроить и преобразить облик столицы.

Отдельной дискуссии заслуживает вопрос о невозможности удовлетворения указанных публичных нужд иными способами, не предполагающими изъятия имущества.

Как следует из Определения Верховного Суда РФ от 27 октября 2015 года № 309-КГ15-5924 по делу № А07-21632/2013⁴³, под государственными или муниципальными нуждами могут пониматься потребности публично-правового образования, удовлетворение которых направлено на достижение интересов общества (общественно полезных целей), но является невозможным без изъятия имущества, принадлежащего частному субъекту. Соответственно, имущество частного лица может подлежать изъятию только при отсутствии иных возможностей достижения преследуемых общественно полезных целей.

⁴³ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 27 октября 2015 года № 309-КГ15-5924 по делу № А07-21632/2013 // СПС «Консультант Плюс»

Считаем, что экспроприация является крайней мерой, исключительность которой должна быть явной и неоспоримой, прибегать к которой следует в случаях, когда иные механизмы будут признаны неподходящими. Закон о Реновации не только не содержит положений, убеждающих в этом, но и не позволяет прийти к таким выводам самостоятельно.

Более того, как будет показано далее, представители власти не обладают комплексным видением развития столицы, которое позволило бы повысить комфортность проживания. В этой связи считаем необоснованным и противоправным применение процедуры экспроприации собственности для целей реализации программы реновации жилищного фонда в городе Москве.

§ 3. ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ И ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЦЕЛЯХ РЕНОВАЦИИ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

В силу того, что предметом правового регулирования градостроительного права является градостроительная деятельность, под которой, согласно пункту 1 статьи 1 Градостроительного кодекса, понимается деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий, то не вызывает никаких сомнений, что общественные отношения, возникающие в связи с реновацией жилищного фонда, как институтом развития территорий, регулируются законодательством о градостроительной деятельности.

Основным законодательным актом, регулирующим отношения в области градостроительной деятельности в Российской Федерации, является Градостроительный кодекс.

Частью 2 статьи 3 Градостроительного кодекса установлена иерархия нормативных правовых актов, которая предполагает, что федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить Градостроительному кодексу. Установленный приоритет должен задать вектор, на который должен ориентироваться

законодатель при осуществлении правотворческой деятельности, в частности на закрепленные в Градостроительном кодексе принципы.

Склонны согласиться с М.Н. Марченко, по мнению которого, «принципы служат основным ориентиром всей правотворческой деятельности, правоприменительной и правоохранительной деятельности государственных органов».⁴⁴

Одним из таких принципов, согласно пункту 10.1 статьи 2 Градостроительного кодекса, является единство требований к порядку осуществления взаимодействия субъектов градостроительных отношений (далее также – единство требований). В юридической литературе под данным принципом принято понимать недопустимость создания дополнительных процедур в отношении физических и юридических лиц, являющихся субъектами градостроительных отношений, в процессе осуществления градостроительной деятельности.⁴⁵ Действие данного принципа направлено на создание условий для повышения предпринимательской активности, однако на примере Закона о Реновации можно прийти к выводу, что нарушение указанного принципа возможно не только посредством создания дополнительных административных барьеров, но и наоборот путем предоставления отдельным субъектам градостроительной деятельности возможности несоблюдения отдельных обязательных процедур и требований.

Во-первых, абзац 5 статьи 7.2 Закона о статусе столицы содержит положения о том, что в случае, если подготовленная для реализации решения о реновации документация по планировке территории предусматривает размещения объектов капитального строительства, виды

⁴⁴ Общая теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2001. Т. 2: Теория права. С. 23.

⁴⁵ См., к прим: Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ / Отв. ред. Н.Н. Мельников // СПС «Консультант Плюс»

разрешенного использования которых и (или) параметры которых не соответствуют градостроительным регламентам, установленным правилами землепользования и застройки, то одновременно с подготовкой документации по планировке территории осуществляется подготовка изменений в правила землепользования и застройки, утверждение которых осуществляется одновременно с утверждением документации по планировке территории.

Иными словами, документация по планировке территории заменяет собой первичные по отношению к ним правила землепользования и застройки. Нарушение исходных концептуальных основ Земельного⁴⁶ и Градостроительного кодексов Российской Федерации уже частично было осуществлено принятием Федерального закона от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»⁴⁷, который закрепил в отдельных случаях возможность утверждения не соответствующей градостроительным регламентам в составе правил землепользования и застройки документации по планировке территории⁴⁸.

⁴⁶ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // СЗ РФ, 29 октября 2001 года, № 44, ст. 4147

⁴⁷ Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ, 4 июля 2016 года, № 27 (часть II), ст. 4306

⁴⁸ Трутнев Э.К. Анализ Закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6. С. 25 - 35

Пункт 1.3 Положения о составе, порядке подготовки, согласования и представления на утверждение проектов планировки территорий в городе Москве, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 6 апреля 2010 года № 270-ПП⁴⁹ (далее – Положение), устанавливает, что Проект планировки территории должен подготавливаться в соответствии с Правилами землепользования и застройки города Москвы. Более того, Приложение № 3 к Положению закрепляет обязанность в осуществлении предварительной оценки при принятии решения о подготовке проекта планировки территории. В соответствии с пунктом 8 Приложения № 3 к Положению в состав исходных данных, составляющих материалы предварительной оценки, входят перспективы развития территории, установленные Правилами землепользования и застройки города Москвы.

Изложенные факты дополнительно подтверждают концептуальные основы Градостроительного кодекса, выражающиеся в первичности документов градостроительного зонирования по отношению к документам по планировке территории.

Вместе с тем, нарушая концептуальные основы Градостроительного кодекса, статья 7.2 Закона о статусе столицы предоставляет при реализации решения о реновации право на несоблюдение порядка внесения изменений в правила землепользования и застройки, установленные статьей 33 Градостроительного кодекса, что, в свою очередь, также является нарушением принципа единства требований.

Кроме того, подобная процедура внесения изменений в правила землепользования и застройки фактически лишает граждан права на участие в публичных слушаниях, что является нарушением общих

⁴⁹Постановление Правительства Москвы от 06 апреля 2010 года № 270-ПП «Об утверждении Положения о составе, порядке подготовки, согласования и представления на утверждение проектов планировки территорий в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 22, 20 апреля 2010 года

принципов градостроительного законодательства, требующих обязательного учета мнения населения при принятии градостроительных решений⁵⁰. С одной стороны, в целях экономии времени кажется вполне обоснованным проведение публичных слушаний однократно, исключительно при согласовании проекта планировки территории, поскольку жильцы квартала уже выразят свое мнение в отношении планируемого решения. Однако при более детальном изучении данного вопроса становится очевидным, что подобный механизм де-факто полностью исключает возможность выявления и учета мнения населения. Квартал, в отношении которого будут проводить публичные слушания по проектам планировки территории, будет пустым, поскольку его жители, выразившие согласие на снос, будут уже переселены, а необходимость учета мнения жителей иных кварталов столицы нивелируется возможностью не соблюдения процедур, установленных статьей 33 Градостроительного кодекса.

При этом совершенно очевидно, что лишение жильцов ближайших кварталов права на участие в публичных слушаниях при проведении реновации недопустимо, поскольку такая деятельность, безусловно, затрагивает их права и законные интересы в силу утраты в результате реновации инфраструктурной сбалансированности всего района.

Во-вторых, статья 7.2 Закона о статусе столицы в целях реализации решений о реновации предоставляет, в частности, право на получение градостроительного плана земельного участка, выдачу разрешения на

⁵⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 года № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 2, 2011

строительство до образования земельного участка и, соответственно, до его постановки на кадастровый учет. Более того, для выдачи разрешения на строительство не требуется предоставления правоустанавливающих документов на земельный участок. В этом случае заменой правоустанавливающих документов служит утвержденная схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории.

Очевидно, что данные нормы создают серьезные преференции, которые позволят лицам, реализующим решение о реновации, технологически ускорить процесс осуществления программы. Вместе с тем, наблюдается нарушение иных системных положений градостроительного законодательства.

Прежде всего, меняется традиционное понимание понятия «застройщик», под которым согласно пункту 16 статьи 1 Градостроительного кодекса понимается лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта. Исключение составили лишь случаи привлечения денежных средств граждан и юридических лиц для строительства (создания) многоквартирного дома на основании договоров участия в долевом строительстве, где посредством внесения изменений в Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»⁵¹ (далее – Закон о долевом

⁵¹ Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 03 января 2005 года, № 1 (часть 1), ст. 40

строительстве) достигнуто формальное соответствие несоответствующих по существу понятий. Так, согласно пункту 1 статьи 2 Закона о долевом строительстве под застройщиком также понимается некоммерческая организация, созданная в соответствии с Законом о Реновации.

Кроме того, возможность осуществления юридически значимых действий в отношении не образованных и не поставленных на кадастровый учет (не существующих в юридическом смысле) земельных участков предоставляет право на фактический отказ от использования проекта межевания территории, как системного публичного документа, исключительно в соответствии с которым, согласно подпункту 4 пункта 3 статьи 11.3 Земельного кодекса Российской Федерации, осуществляется образование земельных участков в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами.

Формально-юридически образование таких земельных участков будет осуществляться в соответствии с утвержденными проектами межевания территории, однако в силу того, что такие проекты будут утверждаться в отношении застраиваемых (или уже застроенных) земельных участков, то значимость проекта межевания территории, как системного документа, призванного заблаговременно и рационально организовать только предстоящие мероприятия по градорегулированию, сводится к нулю. Теряет смысл проведение публичных слушаний, предусмотренных частью 13.1 статьи 45 Градостроительного кодекса, поскольку учет мнения граждан в ситуации, когда объект, для размещения которого образуется земельный участок, уже построен, не имеет значения.

Необходимо согласиться с мнением Э.К. Трутнева, который считает, что подобная ситуация создает риски ущемления прав жильцов не сносимых многоквартирных домов, земельные участки под которыми в

большинстве случаев не образованы, посредством «юридического закрепления границ несоразмерно уменьшенных по площади земельных участков таких домов»⁵².

⁵² Трутнев Э.К. Вопросы технологии замещения посредством «закона о реновации» правовых методов на квазиправовые методы градорегулирования // [Электронный ресурс]: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia Дата обращения: 12 февраля 2019 года.

§ 4. ТРЕБОВАНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ РЕНОВАЦИИ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

Текст внесенного в Государственную Думу законопроекта № 120505-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации- городе федерального значения Москве» содержал положения, предусматривающие, что в целях реализации решения о реновации при подготовке документации по планировке территории, осуществлении архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства требования, установленные техническими регламентами, сводами правил, в том числе санитарно-эпидемиологические требования, требования пожарной и иной безопасности применяются, если иные требования не установлены нормативным правовым актом города Москвы.

Обоснованность применения предложенных законопроектом положений вызывает большое количество вопросов, главным из которых является возможность изменения требований технических регламентов нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, поскольку согласно пункту 1 статьи 4 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании»⁵³ (далее – Закон о Техническом регулировании) законодательство о техническом регулировании отнесено к исключительному ведению Российской Федерации.

⁵³ Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ, 30 декабря 2002 года, № 52 (ч. 1), ст. 5140

Кроме того, не выдерживают критики положения, относящие предложенные преференции исключительно к деятельности по реализации решений по реновации. Можем согласиться с тем, что ряд действующих требований, в том числе санитарно-эпидемиологических и пожарных, а также сводов правил устарели, поскольку многие из них были приняты еще в советское время, однако в этом случае считаем нецелесообразным применение особого регулирования исключительно к одному из институтов развития территории.

Вместе с тем текст законопроекта ко второму чтению, после внесения поправок, был изменен. Изменения коснулись, в том числе, обсуждаемых в настоящем параграфе положений. В итоге Закон о Реновации содержит положения о том, что в целях осуществления любой градостроительной деятельности в условиях стесненной городской застройки уполномоченные федеральные органы государственной власти вправе устанавливать особенности применения отдельных требований, либо утверждать отдельные требования и правила. При этом установлены границы такого особого регулирования: за исключением минимально необходимых требований для обеспечения безопасности зданий и сооружений, в том числе входящих в их состав систем и сетей инженерно-технического обеспечения⁵⁴. Однако считаем, что и выбранная в итоге правовая конструкция является достаточно противоречивой.

Во-первых, отсутствует легальная дефиниция понятия «стесненная городская застройка». Во избежание злоупотреблений, считаем необходимым установить четкие критерии отнесения городской застройки к «стесненной», поскольку в ином случае, в совокупности с

⁵⁴ Статьи 2, 4, 7 Закона о Реновации

обстоятельствами, изложенными в предыдущем параграфе, возникает риск осуществления точечной переуплотненной застройки.

Во-вторых, несмотря на то, что в Законе о Реновации содержатся границы, в рамках которых власть может устанавливать особое регулирование: «за исключением минимально необходимых требований для обеспечения безопасности зданий и сооружений, в том числе входящих в их состав систем и сетей инженерно-технического обеспечения», «за исключением случаев, если указанные требования напрямую влияют на безопасность зданий и сооружений, в том числе входящих в их состав систем и сетей инженерно-технического обеспечения» - считаем, что данные положения не содержат достаточного уровня гарантий, которые позволят достигнуть как минимум одну из поставленных в Законе о Реновации целей: создание благоприятных условий проживания граждан.

Вместе с тем Закон о Техническом регулировании при осуществлении разработки, принятия, изменения и отмены технических регламентов предусматривает ряд мер, направленных на обеспечение безопасности при их последующем применении. Так, пункты 4, 5 статьи 9 Закона о Техническом регулировании предусматривают проведение публичных обсуждений проектов технических регламентов с последующим составлением перечня полученных замечаний и результатов их обсуждения. Кроме того, пункт 9 статьи 9 Закона о Техническом регулировании предусматривает проведение экспертизы проектов технических регламентов. Также пункт 10 статьи 9 Закона о Техническом регулировании предусматривает обязанность внесения изменений или отмены технического регламента в случае выявления его несоответствия интересам национальной экономики, развитию материально-технической

базы и уровню научно-технического развития, а также международным нормам и правилам, введенным в действие в Российской Федерации в установленном порядке.

По нашему мнению, должный уровень гарантий может быть достигнут посредством распространения подхода, установленного статьей 9 Закона о Техническом регулировании. Так, считаем, что установление особенностей применения отдельных требований либо утверждение отдельных требований и правил должно осуществляться только после публичных обсуждений таких проектов, а также по результатам экспертизы на предмет соответствия интересам национальной экономики, уровню развития материально-технической базы и уровню научно-технического развития, а также международным нормам и правилам.

§ 5. ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ РЕНОВАЦИИ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

Законом о Реновации предполагается создание нового, ранее неиспользуемого документа – комплексной схемы инженерного обеспечения территории (далее – Комплексная схема). Как следует из закона, данный документ представляет собой графическое и текстовое описания существующих и планируемых для размещения линейных объектов инженерной инфраструктуры и иных технологически связанных с ними объектов капитального строительства, в том числе сведения о планируемом расположении точек подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, электрическим сетям, о предельной свободной мощности существующих и планируемых для размещения указанных сетей, об их максимальной нагрузке.

Анализ данного в Законе о Реновации определения приводит к выводу, что Комплексная схема фактически подменяет собой расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности объектами инженерной инфраструктуры, которые традиционно содержатся в нормативах градостроительного проектирования. При этом нормативы градостроительного проектирования являются основой для разработки документов территориального планирования⁵⁵. Содержащиеся в нормативах градостроительного проектирования показатели не случайно включены в единую структуру механизмов, позволяющих системно организовать территорию, поскольку их установление и использование

⁵⁵ Пункт 1.3 постановления Правительства Москвы от 23 декабря 2014 № 801-ПП «Об утверждении Положения о содержании, порядке подготовки, утверждения и изменения нормативов градостроительного проектирования города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 72, 30 декабря 2014 года

документом, не входящим в систему градостроительного проектирования, неизбежно приведет к нарушению принципа обеспечения комплексного и устойчивого развития территории.

При этом, с одной стороны, Положение о порядке разработки и утверждения комплексной схемы инженерного обеспечения (электроснабжение, теплоснабжение, газоснабжение, водоснабжение и водоотведение) территории, утвержденное постановлением Правительства Москвы от 5 июня 2018 года № 515-ПП «Об установлении случаев и порядка разработки и утверждения комплексной схемы инженерного обеспечения территории, а также порядка определения точек подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, электрическим сетям в целях реализации Программы реновации жилищного фонда в городе Москве»⁵⁶, закрепляет, что Комплексная схема разрабатывается в соответствии с Генеральным планом города Москвы, правилами землепользования и застройки города Москвы, нормативами градостроительного проектирования в городе Москве, техническими регламентами, схемами размещения объектов инженерной инфраструктуры и проектами планировок территории. С другой стороны, как представляется, данное положение призвано установить формальное встраивание данного документа в систему существующего градостроительного проектирования, поскольку, желая в действительности придерживаться принципов градостроительной

⁵⁶ Постановление Правительства Москвы от 5 июня 2018 года № 515-ПП «Об установлении случаев и порядка разработки и утверждения комплексной схемы инженерного обеспечения территории, а также порядка определения точек подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, электрическим сетям в целях реализации Программы реновации жилищного фонда в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 33, 19 июня 2018 года

деятельности, закрепленных в Градостроительном кодексе, не возникло бы необходимости создавать документ дублирующего характера.

Часть 1 статьи 2 Градостроительного кодекса закрепляет приоритет осуществления строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории. Таким образом, установлен исключительно нормативный характер градостроительной деятельности, а также закреплен приоритет использования закрепленных в таких документах механизмов. Данный принцип призван устранить и не допустить дублирование одних и тех же действий различными институтами градостроительного регулирования.

Комплексная схема содержит идентификационные признаки, присущие уже существующим институтам законодательства о градостроительной деятельности, что не может вызвать положительное восприятие данного института. Предположение о низком уровне юридической техники считаем несостоятельным, поскольку достигнутые в настоящее время уровни правотворческой деятельности и правовой культуры, в том числе при наличии достаточно развитых правовых информационных систем, не позволяют оставить незамеченными основополагающие документы градостроительного проектирования. Значит, законодатель осознанно отходит от использования существующих правовых механизмов и необходимо выяснить, чем вызвано такое желание.

Как было доказано Э.К. Трутневым, ни Генеральный план г. Москвы, ни Правила землепользования и застройки г. Москвы не

содержат юридически значимых показателей развития города⁵⁷, а значит создают возможность для использования точечно-административного градостроительства, поскольку все принимаемые для реализации точечных решений акты будут заведомо формально соответствовать правовому градорегулированию, основанному на документах территориального планирования и градостроительного зонирования.

Становится ясно, что принятие Закона о Реновации является возведением в форму закона административно-управленческих решений. Отсюда и желание законодателя избежать использования системных правовых механизмов, предусмотренных градостроительным законодательством, поскольку они не могут использоваться ситуативно, для достижения и удовлетворения срочных потребностей управления. С этой точки зрения Закон о Реновации абсолютно казуистичен, в его основе не лежат разработанные в правовом смысле теории и принципы, а значит он заведомо не способен комплексно решить поставленные перед ним задачи.

Более того, вышеизложенное убеждает нас в том, что Закон о Реновации персонифицирован, поскольку эффективность реализации Программы напрямую зависит от управленческих способностей личности.

Таким образом, Закон о Реновации не является инструментом институционализации регулируемых им градостроительных отношений.

⁵⁷ См. Трутнев Э.К. Вопрос о правовых основаниях принятия генерального плана города Москвы // [Электронный ресурс]: <https://urban.hse.ru/discussion> Дата обращения: 12 февраля 2019 года.; Трутнев Э.К. Вопрос о проекте правил землепользования и застройки для Москвы // [Электронный ресурс]: <https://urban.hse.ru/discussion> Дата обращения: 12 февраля 2019 года. Трутнев Э.К. Доказательство того, что генеральный план Москвы противоречит федеральным законам и подлежит отмене в части «территорий реорганизации» // Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации», № 8 (107) 2010.

ГЛАВА 2. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕНОВАЦИИ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

§ 1. СРАВНЕНИЕ ОСОБЕННОСТЕЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ И ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Давно известно, что Москва — это субъект, тяготеющий к исключению из-под федерального правового регулирования и ориентированный на собственное законодательство и управленческие практики. Статусные характеристики Москвы как столицы Российской Федерации определяют особенности осуществления градостроительной деятельности на ее территории. Как было доказано ранее, такие особенности позволяют при сохранении формально-юридического соответствия правовым механизмам, содержащимся в Градостроительном кодексе, реализовать Программу путем административно-управленческих решений.

В этой связи особый интерес представляет изучение вопросов распространения реновации на территории всей страны, в том числе на те субъекты, в которых правовые институты градостроительного проектирования не носят номинальный характер. В рамках настоящей главы мы проведем сравнительно-правовой анализ проекта федерального закона № 550294-7 «О реновации жилищного фонда в Российской Федерации» и Закон о Реновации.

Первое радикальное отличие, заметное при анализе текста Законопроекта, — это выделение отдельной функциональной зоны реновации в документах территориального планирования. Кроме того, подлежат включению в генеральные планы сведения о планируемых для

размещения объектах жилищного и нежилого фонда и социальной инфраструктуры, входящих в программу реновации. Так, согласно части 2 статьи 3 Законопроекта зоны реновации выделяются в качестве отдельной функциональной зоны в карте функциональных зон, содержащейся в генеральном плане поселения или городского округа. Положения о территориальном планировании, содержащиеся в генеральном плане, должны включать в себя дополнительно сведения о планируемых для размещения объектах жилищного и нежилого фонда и социальной инфраструктуры, входящих в программу реновации.

Предлагаемый Законопроектом подход позволит развернуть в полную силу регулятивный потенциал института территориального планирования и осуществить комплексное параметрическое моделирование. При этом посредством параметрической модели появляется возможность достичь устойчивости и сбалансированности развития территории, что нельзя сказать о московской реновации, где отсутствуют гарантии и механизмы предупреждения осуществления хаотичной точечной застройки.

Вместе с тем тот факт, что институт территориального планирования не будет упраздняться ни номинально, ни фактически, создает возможность для обеспечения преемственности между правовыми документами градостроительного проектирования, в том числе между генеральным планом и правилами землепользования и застройки. Такая преемственность означает встраивание реновации в систему, состоящую из следующих институтов регулирования:

1. Стратегическое планирование;
2. Территориальное планирование;

3. Градостроительное зонирование;

4. Планировка территории.

Особое место в реализации преемственности занимает градостроительное зонирование, которое согласно части 3 статьи 31 Градостроительного кодекса осуществляется с учетом территориального планирования, с «опорой» на функциональное зонирование.

По мнению Н.Г. Нарышевой, двойная система зонирования является избыточной и подлежит объединению в составе одного документа.⁵⁸ Однако мы склонны согласиться с мнением Л.Е. Бандорина и Э.К. Трутнева, которые считают, что функциональное зонирование необходимо как подготовительный технологический этап для последующего осуществления градостроительного зонирования, носящего правовой характер⁵⁹.

По нашему мнению, несмотря на то, что и функциональное и территориальное зонирование имеют единую цель по моделированию территориально развития города, они носят принципиально разный характер. Считаем, что основными различиями являются масштаб планирования и временные рубежи. Подобно различию между макро- и микроэкономикой, функциональное зонирование рассматривает территорию города как единое целое и устанавливает должный уровень сочетания и баланса различных функциональных зон, фиксируя при этом состояния прошлого и будущего времени – через 20-30 лет, в то время как территориальное зонирование в более увеличенном масштабе, с конкретизацией плана и деталями, устанавливает текущий (настоящее

⁵⁸ Нарышева Н.Г. Юридическое значение документов территориального планирования // Экологическое право. 2017. № 5. С. 7 - 12.

⁵⁹ См.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Проспект, 2009.

время) правовой режим использования земельных участков в рамках единой зоны, обособленной от остальных.

И именно поэтому установленная в Градостроительном кодексе взаимосвязь территориального планирования и градостроительного зонирования носит характер «с учетом», а не «в соответствии». Невозможно достичь соответствия между документами, отражающими различные временные промежутки территориального развития города.

В этой связи предлагаемый Законопроектом подход представляется наиболее удачным. По результатам учета мнения населения о желании участия в Программе, соответствующие территории подлежат включению в карту функциональных зон в качестве отдельной зоны, в том числе с заранее спланированной инфраструктурной сбалансированностью подлежащей развитию территории. И уже впоследствии, имея комплексное видение развития территории, внести изменения в правила землепользования и застройки в части установления предельных параметров в рамках условно-разрешенных видов разрешенного использования, согласующихся с показателями, определенными в генеральном плане.

Подобный подход позволит избежать технологию точечного определения локального будущего. Кроме того, при реализации такой модели сохраненная в Законопроекте Комплексная схема будет иметь технический характер и станет реализационным, а не программным документом, замещающим существующие механизмы.

Вместе с тем данный подход отражает и следующее, наиболее важное, на наш взгляд, отличие Закона о Реновации и Законопроекта. Встраивание Программы в систему градостроительного проектирования, помимо прочего, устанавливает связь между планами и обязательствами

власти по их реализации. Согласно части 3 статьи 24 Градостроительного кодекса, подготовка проекта генерального плана осуществляется с учетом региональных и местных нормативов градостроительного проектирования. В соответствии с положениями главы 3.1 Градостроительного кодекса нормативы градостроительного проектирования содержат минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе объектами социального назначения: образование, здравоохранение). Включение зон реновации в генеральные планы неизбежно повлияет на такие показатели в связи с планируемым повышением плотности населения и, таким образом, у власти появятся обязательства по достижению заявленных показателей.

Закон о Реновации, который не предполагает отражения Программы в документах территориального планирования, в этой связи рассматривается нами как удобный инструмент для власти, создающий свободу от такого рода обязательства и образующий свободу управленческих маневров.

Кроме того, изложенные обстоятельства приводят нас к выводу, отражающему следующее отличие. Положения Законопроекта выстраивают систему осуществления градостроительной деятельности с учетом преемственности правовых документов градостроительного проектирования, а значит свидетельствуют о невозможности пренебрежения ранее принятыми и утвержденными документами, составляющими такую систему. Из этого следует, что не имеет смысла распространения на Законопроект положения Закона о Реновации о возможности подготовки документации по планировке территории без учета ранее утвержденной документации по планировке территории. Иными словами, даже осуществляя подготовку документации по

планировке территории «с нуля», органам власти не удастся проигнорировать положения документов по территориальному планированию и градостроительному зонированию, сведения из которых отражаются в уже утвержденном проекте планировки территории.

Следовательно, органы власти лишены возможности нарушить сохранность фактических показателей обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и фактических показателей территориальной доступности таких объектов для населения.

Более того, Законопроектом приведена в соответствие с Градостроительным и Земельным кодексами процедура образования земельных участков, которая согласно подпункту 4 пункта 3 статьи 11.3 Земельного кодекса в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами, осуществляется исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории.

При этом положения Закона о Реновации не дают возможности однозначно утверждать, что сам процесс образования земельных участков будет осуществляться по схеме расположения земельного участка на кадастровом плане территории, на основании которой Фонду Реновации предоставляется право на получение градостроительного плана земельного участка, подлежащего образованию, выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для строительства, реконструкции объекта капитального строительства, проведение государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, получение разрешения на строительство, реконструкцию и снос объекта капитального строительства. Однако де-факто к моменту утверждения такого проекта межевания территории

земельный участок будет уже создан, поскольку, если допустить, что процесс непосредственного образования земельного участка при осуществлении реновации в городе Москве будет осуществлен посредством проекта межевания территории, то возникает логичный вопрос о соотношении границ земельного участка и, соответственно, о юридической судьбе выданных на основании схемы документов.

Примечательно, что при реализации реновации на территории Российской Федерации законодатель посчитал целесообразным устранить описываемые положения Закона о Реновации и развернуть в полную силу потенциал и эффективность процедуры образования земельных участков на основании проекта межевания территории и, таким образом, учесть все фактические особенности развития территории.

Также, в отличие от Закона о Реновации, Законопроект не предусматривает возможности получения разрешения на строительство без предоставления правоустанавливающих документов, что соответствует традиционному пониманию установленных Градостроительным кодексом понятий.

§ 2. СРАВНЕНИЕ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ РЕНОВАЦИИ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

Правовые средства представляют собой элемент механизма правового регулирования, при помощи которого обеспечивается достижение поставленных законодателем целей. По мнению Б.И. Пугинского, правовые средства являются сочетанием юридических значимых действий, служащих достижению целей.⁶⁰ Таким образом, при создании механизмов правового регулирования для определения ориентира и осуществления выбора наилучшего пути достижения целей законодатель должен сконструировать оптимальную комбинацию правовых средств.

По мнению выдающегося немецкого правоведа Р. Иеринга, именно цель определяет содержание права⁶¹, и именно через такую взаимосвязь средств и целей раскрывается категория «целесообразность». Целесообразность определяет соответствие и адекватность избранных средств и целей, на достижение которых они направлены. При этом, зачастую достижение одной и той же цели возможно различными средствами, и в таких случаях целесообразными могут быть признаны лишь наиболее эффективные из них.

Согласно статье 1 Законопроекта реновация направлена на предотвращение возникновения аварийного жилищного фонда, создание благоприятных условий проживания граждан, обеспечение пространственного развития жилых территорий, создание качественной

⁶⁰ Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. – М.: Юрид. лит., 1984. – С. 224

⁶¹ Иеринг Р. Цель в праве. Значение римского права для нового мира, 1875 / Под ред. В.Р. Лицкого (Пер.), СПб.: Тип. В. Безобразова и Комп., Н.В. Муравьев, 1881. С. 315

городской среды. Сопоставительный анализ данных целей и описанных в предыдущей главе целей, заявленных в Законе о Реновации, приводит нас к выводу об их идентичности. При этом наблюдается значительное различие в избранных для их достижения средствах.

Прежде всего следует отметить, что Законопроект не предполагает принудительного отчуждения жилых помещений, поскольку согласно части 4 статьи 6 Законопроекта решение собственников жилых помещений в многоквартирном доме о включении многоквартирного дома в программу реновации считается принятым, если за него проголосовали все собственники жилых помещений в таком многоквартирном доме, принявшие участие в голосовании, а значит решение о заключении договора, предусматривающего переход права собственности на жилое помещение, осуществляется исключительно на основании добровольного соглашения.

Авторы Законопроекта пришли к пониманию, что «реновировать» город можно не только путем сноса, но и путем реконструкции. В частности, Г.П. Хованская, являющаяся соавтором Законопроекта, убеждена, что посредством реконструкции «можно сделать дома, которые нас всех переживут».⁶² Кроме того, Г.П. Хованская сообщила, что предлагаемые Законопроектом механизмы серьёзно отличаются от механизмов московской реновации: «Мы учли все ошибки, которые были и есть в московском законе. Мы ошибки предвидим и постараемся их избежать».⁶³ Так, согласно части 3 статьи 1 Законопроекта под реновацией жилищного фонда понимается реконструкция или снос, не подлежащих капитальному ремонту объектов жилищного фонда, и жилищное

⁶² Хованская сообщила о готовности законопроекта о реновации жилья в России // [Электронный ресурс]: <https://realty.rbc.ru/news/5afebe809a7947c54a4a921a> Дата обращения: 12 февраля 2019 года.

⁶³ Депутат Госдумы Хованская перечислила готовые к реновации регионы // [Электронный ресурс]: <https://realty.ria.ru/20180927/1529486335.html> Дата обращения: 12 февраля 2019 года

строительство на высвобождаемой территории с обеспечением территории реновации объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры, а также проведением мероприятий по благоустройству жилых территорий.

Поддерживаем точку зрения авторов Законопроекта и считаем, что поставленные перед реновацией цели, в том числе скрытые цели по формированию полицентричной структуры города и повышению плотности, могут быть достигнуты не только путем сноса, но и путем реконструкции. И подтверждением данной точкой зрения может выступить не только зарубежный, но и отечественный опыт. В частности, программа реконструкции и укрепления домов 335-й серии в Омске⁶⁴, которые были реконструированы с надстройкой мансардных этажей, что, кроме прочего, позволило окупить значительную часть бюджетных средств за счет образования дополнительных квадратных метров.

Таким образом, отказ авторов Законопроекта от принудительного отчуждения жилых помещений представляется вполне логичным и обоснованным, поскольку при наличии иных способов удовлетворения публичных нужд принудительное отчуждение собственности не может быть рассмотрено как экстраординарная и исключительная мера.

⁶⁴ Хрущевка с мансардой. В Омске разработали четыре способа реконструкции домов 335-й серии // [Электронный ресурс]: <https://rg.ru/2009/11/10/hrushevki.html> Дата обращения: 15 февраля 2019 года.

ГЛАВА 3. СРАВНЕНИЕ РЕНОВАЦИИ С ИНЫМИ СПОСОБАМИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

§ 1. РЕНОВАЦИЯ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА И РАЗВИТИЕ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Практика последних лет показывает, с какой легкостью любое административное управленческое решение может принять форму закона.⁶⁵ При этом любые решения, принятые на основании таких законов, будут априори признаваться законными. Закон о Реновации не является исключением. Однако не все, что закон по форме – право по содержанию. По нашему мнению, такая практика создает губительную тенденцию, умаляющую ценность частной собственности и признающую экспроприацию обычным, нормальным явлением.

Кроме того, сама практика принятия законов под конкретные особые случаи не соответствует пониманию того, что такое «закон». Закон должен носить универсальный характер и применяться ко всем отношениям, относящимся к предмету его регулирования. Практика постоянного принятия специальных законов свидетельствует либо о несовершенстве существующего законодательства и о его невозможности установить

⁶⁵ См., к прим.: Федеральные законы от 01 декабря 2007 года № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 08 мая 2009 года № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 05 апреля 2013 года № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 07 июня 2013 года № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

универсальные рамки для правового регулирования, либо о желании создать видимость легитимности заведомо неправовым процедурам.

Анализ положений Законопроекта демонстрирует нам несостоятельность первого тезиса. Как мы видим, преследуемые реновацией цели могут быть достигнуты в рамках существующего регулирования градостроительной деятельности и не предполагают создания специальных исключений. Отдельные процедурные особенности вполне могут быть урегулированы на подзаконном уровне, а принятие отдельного Федерального закона может быть обусловлено исключительно созданием дополнительных гарантий. Таким образом, мы приходим к выводу о состоятельности второго тезиса.

Развитие застроенных территорий представляет собой предусмотренный статьей 46.1 Градостроительного кодекса механизм реализации крупных инвестиционных проектов по преобразованию застроенных территорий более крупного элемента планировочной структуры поселения, чем один земельный участок, как правило микрорайонов и кварталов в населенных пунктах.

Как следует из пояснительной записки к Закону о Реновации⁶⁶, отказ от использования механизмов развития застроенных территорий обусловлен его ограниченностью в связи с узким перечнем объектов, попадающих под его действие.

По мнению авторов законопроекта, «морально и физически устаревшие дома», которые планируется реновировать, не соответствуют объективным технологическим критериям аварийности и не могут быть

⁶⁶ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 120505-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации- городе федерального значения Москве».

признаны аварийными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. При этом такие дома в принципе не могут соответствовать каким-либо критериям, поскольку отсутствует нормативное определение такого понятия как «морально и физически устаревший». Как представляется, законодатель сознательно прибегает к использованию размытых понятий, создавая видимость пробела в законодательстве, для того, чтобы оправдать необходимость создания особого регулирования.

Основными отличиями развития застроенных территорий (далее – РЗТ) и реновации являются: основания, необходимые для инициации процедуры, сами инициаторы, а также механизмы прекращения права на существующие объекты недвижимости.

Согласно части 3 статьи 46.1 Градостроительного кодекса основанием для принятия решения о развитии застроенной территории является наличие на такой территории многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу или многоквартирных домов, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ.

Согласно статье 4 Закона о статусе столицы основанием для принятия решения о реновации жилищного фонда в городе Москве является включение многоквартирных домов в Программу.

Поскольку принципы принятия решений являются аналогичными – на основании специальных программ, которыми планируется осуществить снос или реконструкцию многоквартирных домов, то очевидно, что «ограниченность» РЗТ не является единственной причиной, по которой законодатель отказался от его использования, поскольку она без труда

устранима посредством дополнения пункта 2 части 3 статьи 46.1 словами «или программы реновации жилищного фонда».

Вторым отличием является состав инициаторов принятия соответствующих решений.

Согласно части 2 статьи 46.1 Градостроительного кодекса решение о РЗТ принимается по инициативе органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, физических или юридических лиц.

Решение же о реновации, согласно Закону о Реновации, принимается исключительно органами государственной власти города Москвы на основании собственного волеизъявления.

По нашему мнению, данное различие явилось одной из основных причин отказа от использования РЗТ, поскольку отсутствие частных лиц в составе инициаторов обусловлено желанием ограничить также и их возможность участвовать в мероприятиях по реализации решения о реновации. Совершенно очевидно, что добавление в состав инициаторов юридических лиц – застройщиков, означало бы наличие у таких лиц возможности реализации мероприятий по осуществлению реновации.

Считаем, что целью законодателя было ограничение доступа частных лиц к использованию преференций, предусмотренных Законом о Реновации.

Так, согласно статье 7.7 Закона о статусе столицы обеспечение выполнения мероприятий, предусмотренных программой реновации, решениями о реновации осуществляется Московским фондом реновации жилой застройки. Кроме того, согласно указанной статье подготовка, регистрация и выдача градостроительного плана земельного участка до

его образования, выдача разрешения на строительство без правоустанавливающих документов на земельный участок осуществляются только по заявлению такого фонда. Соответственно и выгодоприобретателем от значительного сокращения сроков строительства за счет предусмотренных преференций будут выступать исключительно органы государственной власти города Москвы, являющиеся единственными учредителями Московского фонда реновации жилой застройки в лице Департамента строительства города Москвы.

Третьим отличием, на которое, на наш взгляд, стоит обратить внимание, является способ прекращения прав на существующие на подлежащей развитию территории объекты недвижимости.

В соответствии с пунктами 5 и 8 части 3 статьи 46.2 Градостроительного кодекса прекращение прав на жилые помещения в многоквартирных домах, расположенных на застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, а также земельные участки, на которых расположены такие многоквартирные дома, осуществляется через процедуру изъятия для государственных и муниципальных нужд.

При этом, как следует из пояснительной записки, в целях реализации программы реновации институт изъятия является неприемлемым с учетом масштабов и социальных последствий реновации. Однако, если формально-юридически законодатель и отказался от использования института изъятия, то, как было доказано ранее, фактически реновация предусматривает использование изъятия как способа прекращения прав на существующие на «реновируемой» территории объекты недвижимости.

Как представляется, данное различие также явилось истинной причиной отказа от использования РЗТ. Однако, по нашему мнению, не в

связи с социальными последствиями, а с целью сокращения сроков, затрачиваемых на осуществление экспроприации, в частности сроков определения выкупной цены изымаемых объектов недвижимости. Кроме того, полагаем, что авторы законопроекта пришли к пониманию, что применение института изъятия в отношении «физически и морально устаревших» домов не пройдет содержательную проверку правомерности по критериям наличия общего публичного блага и исключительности.

Так, пункт 6 статьи 46.2 Градостроительного кодекса предусматривает, что приобретение прав на земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в границах застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, и не подлежащие изъятию для муниципальных нужд, лицом, заключившим договор с органом местного самоуправления, осуществляется в соответствии с гражданским законодательством и земельным законодательством. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, выраженному в Определении от 7 октября 2014 года № 2026-О⁶⁷, РЗТ не наделяет лицо, заключившее с органом местного самоуправления договор о развитии застроенной территории, правом требовать в обязательном порядке заключения договора о выкупе недвижимого имущества, находящегося в частной собственности граждан, на выдвигаемых им в одностороннем порядке условиях. Такое отчуждение должно осуществляться при соблюдении принципа свободы договора в соответствии с требованиями гражданского и земельного законодательства. Иными словами, ни застройщик, ни органы власти не вправе обязывать частных собственников отчуждать принадлежащие им

⁶⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 7 октября 2014 года № 2026-О «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» // СПС «Консультант Плюс»

объекты недвижимости, в то время, как Закон о Реновации предполагает возможность такого отчуждения без получения взаимного согласия со всеми собственниками жилых помещений в многоквартирных домах, на основании голосов двух третей таких собственников и нанимателей.

Как мы видим, подлинными причинами отказа от использования РЗТ явилось желание сократить сроки осуществления мероприятий по реализации программы реновации и упростить процедурные особенности, а также нежелание допустить частных лиц к получению выгоды от таких преимуществ.

§ 2. РЕНОВАЦИЯ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА И КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

Комплексное развитие территорий представляет собой предусмотренный статьями 46.9 и 46.10 Градостроительного кодекса механизм по осуществлению комплексного и устойчивого развития территории.

Согласно пояснительной записке к Закону о Реновации⁶⁸ отказ от использования комплексного развития территории, по мнению авторов законопроекта, обусловлен тем, что комплексное развитие территории (далее – КРТ) в соответствии с Градостроительным кодексом применимо, скорее, к промышленным, а не к жилым районам, а также в связи с тем, что КРТ предполагает возможность развития территории силами правообладателей таких объектов недвижимости.

Считаем, что рассмотрение этих, на первый взгляд, не связанных между собой причин в совокупности позволит увидеть истинные мотивы отказа от использования КРТ.

Действующее законодательство о градостроительной деятельности предусматривает два различных вида КРТ: по инициативе правообладателей земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества и по инициативе органа местного самоуправления. Как следует из части 1 статьи 46.9 и части 1 статьи 46.10 Градостроительного кодекса оба вида КРТ являются деятельностью по комплексному и устойчивому развитию территории.

⁶⁸ Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 120505-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации- городе федерального значения Москве»

Согласно пункту 34 статьи 1 Градостроительного кодекса деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории является осуществляемой в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории деятельностью по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, а также по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции указанных объектов. При этом в силу достаточно общего характера данного определения возникают трудности с установлением тех институтов, которые подпадают под его действие. С одной стороны, все институты развития территории, в частности развитие застроенных территорий, комплексное освоение территорий, соответствуют указанному определению. С другой стороны, Градостроительный кодекс указывает только КРТ как на виды осуществления деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории. И данная проблема носит не только теоретический, но и практический характер.

Согласно части 5.1 статьи 30 Градостроительного кодекса на карте градостроительного зонирования в обязательном порядке устанавливаются территории, в границах которых **предусматривается** осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, в случае планирования осуществления такой деятельности. При этом частью 7 статьи 9 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и

утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»⁶⁹ (далее – Закон № 373-ФЗ) закреплена обязанность уполномоченных органов привести правила землепользования и застройки в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса в части установления территорий, в границах которых **допускается** осуществление деятельности по их комплексному и устойчивому развитию, в срок до 1 июля 2017 года.

Считаем, что различие в используемых формулировках не случайно, оно также прослеживается и в статьях 46.9 и 46.10 Градостроительного кодекса и, на наш взгляд, определяет ключевое различие между КРТ по инициативе правообладателей и КРТ по инициативе органа местного самоуправления.

В статье 46.9 Градостроительного кодекса, устанавливающей особенности осуществления КРТ по инициативе правообладателей, отсутствует требование о наличии при заключении договора о КРТ правил землепользования и застройки с установленными под КРТ территориями. При этом, частью 7 статьи 46.9 Градостроительного кодекса установлено, что подготовка документации по планировке территории осуществляется правообладателями применительно к территории, в отношении которой **предусматривается** осуществление деятельности по ее комплексному и устойчивому развитию, в границах земельных участков, правообладатели которых заключили соглашение. Однако считаем, что используемая

⁶⁹ Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ, 04.07.2016, № 27 (часть II), ст. 4306

формулировка «предусматривается» касается соглашения между правообладателями, поскольку оно, согласно пункту 1 части 5 статьи 46.9 Градостроительного кодекса должно содержать сведения о границах территории, в отношении которой **предполагается** осуществление комплексного развития территории по инициативе правообладателей.

В то же время, часть 2 статьи 46.10 Градостроительного кодекса содержит прямое указание о том, что решение о КРТ по инициативе органа местного самоуправления принимается уполномоченным органом местного самоуправления поселения, городского округа при наличии правил землепользования и застройки, предусматривающих территории, в границах которых **допускается** осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории.

Буквальное толкование данных положений приводит нас к выводу о том, что «предусматривается» соглашением между правообладателями, поскольку оно, согласно пункту 1 части 5 статьи 46.9 Градостроительного кодекса, должно содержать сведения о границах территории, в отношении которой **предполагается** осуществление комплексного развития территории по инициативе правообладателей. В то время как «допускается» именно нормативным правовым актом, которым как раз и являются правила землепользования и застройки. Считаем невозможным использование законодателем данных терминов в качестве синонимов, поскольку они имеют явно выраженное семантическое различие, а значит законодатель специально прибег к различным формулировкам.

Так, по нашему мнению, вполне логичным представляется предположение, что установленная частью 7 статьи 9 Закона № 373-ФЗ обязанность уполномоченных органов по установлению в правилах землепользования и застройки территорий, в границах которых

допускается осуществление деятельности по их комплексному и устойчивому развитию, относится только к КРТ по инициативе органа местного самоуправления. Считаем, что органы местного самоуправления вправе устанавливать в правилах землепользования и застройки именно ту территорию, развитие которой будет осуществляться по их инициативе. Иная точка зрения, в свою очередь, представляется не вполне логичной, поскольку не имеет смысла ограничение развития территории правообладателями на принадлежащих им земельных участках по их собственной инициативе, ведь любое развитие территории предполагает повышение эффективности ее использования и, как следствие, стоимости.

Кроме того, позиция о необходимости установления в правилах землепользования и застройки специальных территорий для целей осуществления любой деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории в совокупности с тем фактом, что определению деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, указанному в пункте 34 статьи 1 Градостроительного кодекса, соответствуют все институты развития территории, в том числе реновация, означала бы, что осуществление реновации было бы незаконным без установления такой территории на картах правил землепользования и застройки.

На практике органы власти также не смогли прийти к единому мнению. Карта градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки города Москвы⁷⁰ разделяют деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории по договорам. Так, в легенде карты присутствуют обозначения об осуществлении такой

⁷⁰ Карта градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки города Москвы // [Электронный ресурс]: http://gpinfo.mka.mos.ru/docs/pzz/kniga_14_krt/Karta_KRT.pdf Дата обращения: 15 февраля 2019 года.

деятельности в рамках договоров о РЗТ и в рамках договоров о КРТ (как по инициативе правообладателей земельных участков, так и по инициативе органов государственной власти города Москвы). Таким образом, власти города Москвы применяют расширительное толкование определения деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, однако возникает вопрос о причинах отсутствии границ территорий под реновацию.

В то же время Правила землепользования и застройки городов Архангельск⁷¹ и Новосибирск⁷² не разделяют деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории на деятельность в рамках различных видов договоров.

Однако подробное рассмотрение данного вопроса для целей определения причин отказа от использования института КРТ при осуществлении реновации не имеет большого значения, поскольку по мнению органов государственной власти города Москвы установление специальных границ в правилах землепользования и застройки необходимо в обоих случаях.

Считаем, что важным для определения причин отказа от использования института КРТ для целей осуществления реновации является установление ключевых различий между КРТ по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества и КРТ по инициативе органа местного самоуправления по следующим критериям: лица, осуществляющие деятельность; перечень объектов, подпадающих под деятельность

⁷¹ Карта градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки города Архангельска // [Электронный ресурс]: <http://www.arch74.ru/documents/rules/part5/> Дата обращения: 15 февраля 2019 года.

⁷² Карта градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки города Новосибирска // [Электронный ресурс]: <http://dsa.novo-sibirsk.ru/files/docs/pzz/КУРТ.pdf> Дата обращения: 15 февраля 2019 года.

института; способы прекращения прав на существующие объекты недвижимости.

В соответствии с частью 3 статьи 46.9 Градостроительного кодекса КРТ по инициативе правообладателей осуществляется одним или несколькими правообладателями земельных участков и (или) объектов недвижимого имущества, расположенных в границах такой территории, в том числе лицами, которым земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставлены в аренду, в безвозмездное пользование в соответствии с земельным законодательством (далее также – правообладатели).

В соответствии с частями 8-9 статьи 46.10 Градостроительного кодекса КРТ по инициативе органа местного самоуправления может осуществляться как правообладателями в порядке, установленном статьей 46.9 Градостроительного кодекса, при изъявлении соответствующего желания, так и с победителями проводимого для этих целей аукциона, при отсутствии желания правообладателей осуществлять деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории в порядке, установленном статьей 46.9 настоящего Кодекса.

Вместе с тем из содержания части 2 статьи 46.9 Градостроительного кодекса следует, что КРТ по инициативе правообладателей осуществляется в отношении территории, в границах которой находятся земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества, находящиеся как в государственной, муниципальной собственности (в том числе предоставленные в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации третьим лицам), так и в собственности физических или юридических лиц, а значит не содержится ограничений по перечню объектов, попадающих под действие данного вида КРТ.

При этом в отношении КРТ по инициативе органа местного самоуправления такие ограничения содержатся. Так, согласно части 3 статьи 46.10 Градостроительного кодекса Российской Федерации решение о КРТ по инициативе органа местного самоуправления может быть принято, если не менее 50 процентов от общей площади территории, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, занимают земельные участки: 1) на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), признанные в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу; 2) на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления; 3) виды разрешенного использования которых и (или) виды разрешенного использования и характеристики расположенных на которых объектов капитального строительства не соответствуют видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства и предельным параметрам строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки; 4) на которых расположены объекты капитального строительства, признанные в соответствии с гражданским законодательством самовольными постройками.

Из второго различия следует, что указанная в пояснительной записке к Закону о Реновации причина отказа от использования КРТ из-за его применимости, скорее, к промышленным, а не к жилым районам, справедливо только по отношению к КРТ по инициативе органа местного самоуправления.

Также различие прослеживается и по третьему, значимому, на наш взгляд, критерию. КРТ по инициативе правообладателей не предполагает принудительного отчуждения прав на недвижимое имущество. И это вполне логично: во-первых, правообладатели сами изъявляют желание об осуществлении деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории и, во-вторых, только в отношении принадлежащих им объектов. Причем вопросы распоряжения собственностью не предполагают каких-либо специальных условий, регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации в общем порядке и не предполагают подавления чьей-либо воли.

В свою очередь, КРТ по инициативе органа местного самоуправления, согласно пункту 7 части 13 статьи 46.10 Градостроительного кодекса, предполагает использование института изъятия для муниципальных нужд в качестве способа прекращения прав на объекты недвижимости в границах территории, в отношении которой принято решение о ее комплексном развитии.

Представляется, что нет препятствий для использования механизмов, предусмотренных КРТ по инициативе правообладателей, для достижения поставленных перед реновацией целей; можно сказать, что они являются приемлемыми и содержат для этого все необходимые условия, в том числе установленную частью 12 статьи 49.6 Градостроительного кодекса возможность привлечения других лиц и (или) средств других лиц. Кроме того, КРТ по инициативе правообладателей возможно также и в отношении жилых районов.

Из вышеизложенного можно сделать следующие выводы. Во-первых, подтверждается ранее сделанный вывод о нежелании допустить частных лиц к осуществлению реновации и, соответственно, получению

выгоды от предусмотренных Законом о Реновации преимуществ, поскольку оба вида КРТ предполагают возможность осуществления деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории правообладателями. Кроме того, КРТ не содержит приемлемых для целей реновации способов принудительного прекращения права собственности, поскольку КРТ по инициативе правообладателей его не предполагает вовсе, а КРТ по инициативе органа местного самоуправления использует механизмы изъятия, которые, как было показано ранее, не подлежат применению при осуществлении реновации.

§ 3. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА США

Преобразование застроенных территорий в литературе принято именовать термином «редевелопмент». Под этим термином понимается «реконструкция или реновация отдельных объектов недвижимости, комплексов зданий, районов или отдельных территорий, а также целых населенных пунктов с целью их более эффективного использования для собственников и других лиц, в том числе и для публичных образований, то есть властных структур».⁷³

Согласно исследованию, проведенному Фондом «Институт экономики города» в 2014 году, редевелопмент в настоящее время является основным инструментом преобразования территорий за рубежом⁷⁴. При реализации проектов редевелопмента большинство стран прибегают к принудительному отчуждению недвижимости посредством института изъятия для публичных нужд. При этом, как отмечено в указанном исследовании, «в основном используется основной «мажоритарный принцип» - достижение соглашения с большинством собственников, а иногда и других владельцев и пользователей недвижимости»⁷⁵. Однако справедливо также и указание, что изъятие за рубежом применяется только в качестве исключительной меры⁷⁶.

В рамках настоящего параграфа постараемся на примере Соединенных Штатов Америки изучить нормативное регулирование

⁷³ Савич Е.Н. Редевелопмент и реновация производственных территорий. В начале пути... // Правовые вопросы строительства, 2006, № 2

⁷⁴ Анализ международного опыта редевелопмента // [Электронный ресурс]: <http://www.urbanecomics.ru/research/analytics/analiz-mezhdunarodnogo-opyta-redevelopmenta-razvitiya-zastroennyh-territoriy> Дата обращения: 18 февраля 2019 года.

⁷⁵ Там же.

⁷⁶ Там же.

редевелопмента за рубежом и сравнить его с положениями Закона о Реновации.

Принудительное отчуждение недвижимости регулируется пятой и четырнадцатой поправками к Конституции США, которые установили, что отчуждение должно осуществляться исключительно с целью общественной пользы при выплате справедливой компенсации.⁷⁷

Поскольку Соединенные Штаты Америки относятся к англосаксонской правовой системе, то понятие общественной пользы и справедливой компенсации раскрывается в судебной практике. По этой причине определение общественной пользы может отличаться в зависимости от различных обстоятельств.⁷⁸ Так или иначе, право на изъятие в США трактуется достаточно широко, Верховный Суд США отдает приоритет комплексному планированию территории, а не отдельных земельных участков, в связи с чем признает правомерным изъятие недвижимости, находящейся в хорошем состоянии, с целью избавления от разрушенных «трущоб», находящихся в том же районе.⁷⁹ Аналогичный подход используется и у нас, при реализации КРТ по инициативе органа местного самоуправления. предусматривает возможность принятия.

Вместе с тем, трактовка понятия общественной пользы в США также находит отражение и в законодательных актах. Так, например, согласно части 19 статьи 1 Декларации прав Конституции Калифорнии изъятие недвижимости у частных лиц (Eminent domain) допускается

⁷⁷ Поправки к Конституции США // [Электронный ресурс]: <http://constitution.findlaw.com/amendment5/annotation14.html#t182> Дата обращения: 18 февраля 2019 года.

⁷⁸ Дело Clark vs. Nash (1905) // [Электронный ресурс]: <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/198/361/> Дата обращения: 18 февраля 2019 года.

⁷⁹ D. Benjamin Barros Nothing 'Errant' About it: The Berman and Midkiff Conference Notes and How the Supreme Court Got to Kelo With its Eyes Wide Open // [Электронный ресурс]: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=902926 Дата обращения: 18 февраля 2019 года.

только на основании публичной пользы⁸⁰. При этом публичная польза широко трактуется и включает следующие объекты и цели: школы, парки, дороги, коммунальная инфраструктура, библиотеки, объекты здравоохранения и многое другое. Кроме того, используемая в США трактовка включает в себя редевелопмент территорий, в отличие от статьи 49 Земельного кодекса Российской Федерации. Вместе с тем в России перечень оснований для изъятия для государственных и муниципальных нужд является открытым.

Как видим, концептуально понятия общественной нужды в США и государственной и муниципальной нужды в Российской Федерации имеют схожие черты, в связи с чем предлагаем изучить вопросы обоснования публичной нужды на конкретном примере.

Рассмотрим регулирование редевелопмента в Калифорнии, которое осуществляется на основе Закона штата California Community Redevelopment Law⁸¹ (далее – Закон о Редевелопменте).

Согласно статье 33020 Закона о Редевелопменте под редевелопментом понимается планирование, развитие, перепланировка, перепроектирование, расчистка, реконструкция или восстановление, а также любая их комбинация, всей или части территории, в целях обеспечения соответствия территории и находящихся на такой территории объектов недвижимости интересам общего благосостояния.

Глава 4 Закона о Редевелопменте предусматривает согласование проекта редевелопмента с налоговыми органами, которые высчитывают фискальную выгоду от реализации проекта, а также обязательное проведение публичных слушаний. При этом проект редевелопмента

⁸⁰ Declaration of Rights (sec.19) Article 1 adopted 1879)

⁸¹ 2016 California Code, Division 24 - Community Development and Housing, Part 1 - Community Redevelopment Law

должен содержать аналитическое обоснование, подтверждающее, что реализация проекта позволит достичь поставленных перед ним целей.⁸²

Следует особо отметить, что поскольку редевелопмент в США предусматривает процедуру принудительного отчуждения недвижимости, то его осуществление возможно не на любой территории.

Закон о Редевелопменте устанавливает специальный критерий, которому должна соответствовать территория для возможности ее включения в проект редевелопмента. Таким критерием является “blight” или пришедший в упадок, разрушенный, деградированный район. Согласно статье 33030 Закона о Редевелопменте «пришедший в упадок» район должен соответствовать установленным перечнем условиям и они должны быть настолько существенными и превалирующими, что они приводят к состоянию серьезного физического или экономического бремени для общества. И что наиболее важно – должно быть доказано, что такие обстоятельства **не могут быть преодолены без редевелопмента.**

В соответствии со статьей 33031 Закона о Редевелопменте физическими и экономическими условиями отнесения территории к «деградирующей» являются, в частности: ветхие или не отвечающие требованиям безопасности здания; здания, оказывающие вредное воздействие на окружающую среду; невозможность эффективного использования; отклоняющиеся от нормы показатели арендных ставок и количества пустующих зданий и др.

Резюмируя вышеизложенное, считаем необходимым отметить, что возможность принудительного отчуждения недвижимости в целях редевелопмента территорий в США признается правомерной, однако законодательство предусматривает достаточный уровень гарантий и

⁸² Chapter 4 - Redevelopment Procedures and Activities

условий, которые обеспечивают неизбежность достижения заявленных целей, учет мнения граждан, а также свидетельствуют о крайней необходимости осуществления деятельности по развитию территории.

И это именно то, чего, на наш взгляд, не хватает Закону о Реновации. Закон о Редевелопменте содержит положения, которые позволяют повысить эффективность использования территорий, при этом каждый проект сопровождается аналитическими исследованиями и экспертными оценками. Такой синергетический эффект действительно позволяет повысить общее благосостояние как территорий, так и населения, что несомненно приведет к всеобщей выгоде. Повышение эффективности использования территорий – конечная цель, которая преследуется редевелопментом, и она несомненно приведет к повышению стоимости территорий, а значит и к повышению налоговых поступлений в бюджет. Польза для федерального бюджета заключается именно в этом, а потому не имеет значения, кем редевелопмент будет осуществляться. В то же время Закон о Реновации не представляет возможности частным лицам принять участие в осуществлении реновации, поскольку основой пополнения бюджета будет являться продажа квартир, себестоимость которых значительно уменьшена за счет сокращения сроков строительства жилья.

Считаем, что именно по этой причине законодателю пришлось отказаться от института изъятия, поскольку согласно Определению Верховного Суда РФ от 27 октября 2015 года № 309-КГ15-5924 по делу № А07-21632/2013 принудительное изъятие не может производиться только или преимущественно в целях получения выгоды.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Существующая в стране кризисная ситуация требует принятия оперативных мер со стороны государства, однако с учетом значимости Программы и ее социальных последствий непозволительно действовать необдуманно. Применение института реновации позволит решить стоящие перед государством задачи, но это скорее лечение «симптомов», а не причин «болезни», поскольку Закон о Реновации уходит от применения системных документов градостроительного проектирования. Представляется, что через непродолжительное время проблема комфортности городской среды и кризиса в жилищной сфере возникнут снова.

Проведенный анализ Закона о Реновации показывает, что применение института реновации не обеспечивает гарантированное достижение поставленных перед ним целей. Более того, данный институт содержит достаточно радикальные механизмы его реализации при отсутствии должных оснований.

В то же время, в результате проведенного сравнительно-правового анализа мы пришли к выводу, что проект федерального закона № 550294-7 «О реновации жилищного фонда в Российской Федерации», призванный распространить механизмы реновации жилищного фонда на территорию Российской Федерации, содержит более приемлемые механизмы, однако и его нельзя признать совершенным.

Вместе с тем считаем, что постоянное точечное реформирование и принятие федеральных законов под специальные нужды не позволит

создать совершенную динамичную систему, способную к самостоятельному развитию и изменению.

Не оставляем надежды, что обозначенные в настоящем исследовании проблемы будут способствовать проведению комплексных научных исследований, направленных на создание универсальных рамок правового регулирования, без которых невозможно устойчивое развитие территорий и общества в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бандорин Л. Е. Развитие застроенной территории и изъятие земельных участков. Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 27 октября 2015 года № 309-КГ15-5924 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 2.
2. Венецианов М.В. Экспроприация с точки зрения гражданского права. Казань, 1891
3. Гамбаров Ю. Добровольная и безвозмездная деятельность в чужом интересе. М., 1880.
4. Иеринг Р. фон. Цель в праве / Под ред. В.Р. Лицкой. СПб., 1881.
5. Иеринг Р. Цель в праве. Значение римского права для нового мира, 1875 / Под ред. В.Р. Лицкого (Пер.), СПб.: Тип. В. Безобразова и Комп., Н.В. Муравьев, 1881
6. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ / Отв. ред. Н.Н. Мельников // СПС «Консультант Плюс»
7. Комментарий к Градостроительному кодексу РФ (постатейный) / отв. ред. Боголюбов С. А. 3-е изд. М., 2009.
8. Кузьма И. Е. Изымать – не изымать, или о некоторых вопросах практической реализации норм Градостроительного кодекса РФ в части развития застроенных территорий // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 8.
9. Кузьма И.Е. Комплексное и устойчивое развитие территории – новый инвестиционный драйвер или административный барьер? // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 12.
10. Медведев И.Р. Разрешение городских конфликтов: монография. М.:

Инфотропик Медиа, 2017.

11. Методика определения экономической эффективности использования в народном хозяйстве новой техники, изобретений и рационализаторских предложений, утвержденная постановлением ГКНТ СССР № 48 // Сборник нормативных актов по изобретательству и рационализации, М., Юридическая литература, 1983.

12. Нарышева Н.Г. Юридическое значение документов территориального планирования // Экологическое право. 2017. № 5

13. Общая теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2001. Т. 2: Теория права.

14. Петражицкий Л.И. Общая теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 2000.

15. Пиголкин А.С. Язык закона. М., 1990.

16. Поляков А.В. Язык нормотворчества и вопросы юридической техники // Комментарий к Федеральному закону «О государственном языке Российской Федерации». В 2-х частях. Часть 1. Издательство Санкт-Петербургского университета, 2009.

17. Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. – М.: Юрид. лит., 1984.

18. Савич Е.Н. Редевелопмент и реновация производственных территорий. В начале пути... // Правовые вопросы строительства, 2006, № 2

19. Советский энциклопедический словарь / Научно-редакционный совет: А.М. Прохоров (пред.). – М.: «Советская энциклопедия», 1981.

20. Томсинов В.А. История русской юриспруденции. X-XVII века: Учебное пособие. 2 изд. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2019.

21. Трутнев Э.К. Анализ Закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6.

22. Трутнев Э.К. Доказательство того, что генеральный план Москвы противоречит федеральным законам и подлежит отмене в части «территорий реорганизации» // Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации», № 8 (107) 2010.
23. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Проспект, 2009.
24. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е., Гудзь Т.В. и др. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. М., 2007.
25. Шайо А. Общественный интерес и изъятие имущества // Конституционно-правовые основы собственности и предпринимательства: проблемы реализации: Сб. докладов. М.: Институт права и публичной политики, 2010.
26. Шмакова Е.Б. Общественный интерес как условие изъятия собственности в конституциях зарубежных стран // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6
27. Экспертное заключение по проекту Федерального закона № 304493-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 25 ноября 2013 года № 123-2/2013) // СПС «Консультант Плюс»
28. Юридический справочник застройщика / под общ. ред. Некрестьянова Д.С. 2-е изд. СПб. 2017.
29. California Code, 2016
30. Declaration of Rights, 1879
31. Expropriation Act, 1985

32. La charte d'Athènes, Le Corbusier, Paris, 1943
33. Land acquisition Act, 1991 №. 22
34. Miceli T.J. The Economic Theory of Eminent Domain: Private Property, Public Use. Cambridge University Press, 2011.
35. Pennsylvania Code, 2010
36. The Vancouver Declaration on Human Settlements (Habitat I)

СПИСОК НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ // СЗ РФ, 03 января 2005 года, № 1 (часть 1), ст. 16
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // СЗ РФ, 29 октября 2001 года, № 44, ст. 4147
3. Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ, 30 декабря 2002 года, № 52 (ч. 1), ст. 5140
4. Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 03 января 2005 года, № 1 (часть 1), ст. 40
5. Федеральный закон от 01 декабря 2007 года № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 3 декабря 2007 года, № 49, ст. 6071.
6. Федеральный закон от 08 мая 2009 года № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 11 мая 2009 года, № 19, ст. 2283.

7. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 8 апреля 2013 года, № 14, ст. 1651.

8. Федеральный закон от 7 июня 2013 года № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 10 июня 2013 года, № 23, ст. 2866.

9. Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ, 4 июля 2016 года, № 27 (часть II), ст. 4306

10. Федеральный закон от 1 июля 2017 № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве» // СЗ РФ, 3 июля 2017 года, № 27, ст. 3938

11. Закон РФ от 15 апреля 1993 № 4802-1 «О статусе столицы

Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 13 мая 1993 года, № 19, ст. 683.

12. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 декабря 2011 года № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью» // СЗ РФ, 2 января 2012 года, № 1, ст. 17

13. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ, 14 мая 2018 года, № 20, ст. 2817

14. Приказ Минстроя РФ от 2 декабря 1996 года № 17-152 «Об утверждении «Методических указаний по расчету ставок платы за найм и отчислений на капитальный ремонт жилых помещений, включаемых в ставку платы за содержание и ремонт жилья (техническое обслуживание), муниципального и государственного жилищного Фонда» // СПС «Консультант Плюс»

15. Постановление Правительства Москвы от 6 апреля 2010 года № 270-ПП «Об утверждении Положения о составе, порядке подготовки, согласования и представления на утверждение проектов планировки территорий в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 22, 20 апреля 2010 года

16. Постановление Правительства Москвы от 23 декабря 2014 года № 801-ПП «Об утверждении Положения о содержании, порядке подготовки, утверждения и изменения нормативов градостроительного проектирования города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 72, 30 декабря 2014 года

17. Постановление Правительства Москвы от 21 сентября 2016 года

№ 574-ПП «Об утверждении схем водоснабжения и водоотведения города Москвы на период до 2025 года» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, 27 сентября 2016 года, № 54

18. Постановление Правительства Москвы от 5 июня 2018 года № 515-ПП «Об установлении случаев и порядка разработки и утверждения комплексной схемы инженерного обеспечения территории, а также порядка определения точек подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, электрическим сетям в целях реализации Программы реновации жилищного фонда в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 33, 19 июня 2018 года

МАТЕРИАЛЫ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

1. Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 года № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 2, 2011
2. Определение Конституционного Суда РФ от 07 октября 2014 года № 2026-О «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» // СПС «Консультант Плюс»
3. Определение Конституционного Суда РФ от 06 октября 2015 года № 2317-О «По жалобе гаражно-строительного кооператива «Полет» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 22 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и части 4 статьи 7 Федерального закона «О внесении изменений в статьи 2 и 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс»
4. Определение Верховного Суда РФ от 27 октября 2015 года № 309-КГ15-5924 по делу № А07-21632/2013 // СПС «Консультант Плюс»

ЭЛЕКТРОННЫЕ РЕСУРСЫ

1. Анализ международного опыта редевелопмента // [Электронный ресурс]: <http://www.urbanecomomics.ru/research/analytics/analiz-mezhhdunarodnogo-opyta-redevelopmenta-razvitiya-zastroennyh-territoriy> Дата обращения: 18 февраля 2019 года.
2. Встреча с мэром Москвы Сергеем Собяниным // [Электронный ресурс]: <http://kremlin.ru/events/president/news/53915> Дата обращения: 19 января 2019 года
3. Дело Clark vs. Nash (1905) // [Электронный ресурс]: <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/198/361/> Дата обращения: 18 февраля 2019 года.
4. Депутат Госдумы Хованская перечислила готовые к реновации регионы // [Электронный ресурс]: <https://realty.ria.ru/20180927/1529486335.html> Дата обращения: 12 февраля 2019 года
5. Заключение Комитета Совета Федерации Федерального Собрания РФ по экономической политике от 27 июня 2017 года № 3.6-04/1087 // [Электронный ресурс]: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/120505-7> Дата обращения: 25 января 2019 года.
6. Карта градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки города Москвы // [Электронный ресурс]: http://gpinfo.mka.mos.ru/docs/pzz/kniga_14_krt/Karta_KRT.pdf Дата обращения: 15 февраля 2019 года.
7. Карта градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки города Архангельска // [Электронный ресурс]: <http://www.arch74.ru/documents/rules/part5/> Дата обращения: 15 февраля 2019 года.

8. Карта градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки города Новосибирска // [Электронный ресурс]: <http://dsa.novosibirsk.ru/files/docs/pzz/КУРТ.pdf> Дата обращения: 15 февраля 2019 года.
9. Оксфордский словарь // [Электронный ресурс]: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/renovate> Дата обращения: 19 января 2019 года
10. Оценка Росстата численности населения на 1 января 2019 года и в среднем за 2018 год // [Электронный ресурс]: <http://www.gks.ru> Дата обращения: 25 января 2019 года.
11. Паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» (утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 18 апреля 2017 года № 5) // СПС «Консультант плюс» Дата обращения: 18 февраля 2019 года.
12. Поправки к Конституции США // [Электронный ресурс]: <http://constitution.findlaw.com/amendment5/annotation14.html#t182> Дата обращения: 18 февраля 2019 года.
13. Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 120505-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации- городе федерального значения Москве» // [Электронный ресурс]: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/120505-7> Дата обращения: 25 января 2019 года.
14. Проект федерального закона № 550294-7 «О реновации жилищного фонда в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/550294-7> Дата обращения: 19 января 2019 года

15. Трутнев Э.К. Вопросы технологии замещения посредством «закона о реновации» правовых методов на квазиправовые методы градорегулирования // [Электронный ресурс]: https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_tehnologia Дата обращения: 12 февраля 2019 года.
16. Трутнев Э.К. Вопрос о правовых основаниях принятия генерального плана города Москвы // [Электронный ресурс]: <https://urban.hse.ru/discussion> Дата обращения: 12 февраля 2019 года.
17. Трутнев Э.К. Вопрос о проекте правил землепользования и застройки для Москвы // [Электронный ресурс]: <https://urban.hse.ru/discussion> Дата обращения: 12 февраля 2019 года.
18. Хованская сообщила о готовности законопроекта о реновации жилья в России // [Электронный ресурс]: <https://realty.rbc.ru/news/5afebe809a7947c54a4a921a> Дата обращения: 12 февраля 2019 года.
19. Хрущевка с мансардой. В Омске разработали четыре способа реконструкции домов 335-й серии // [Электронный ресурс]: <https://rg.ru/2009/11/10/hrushevki.html> Дата обращения: 15 февраля 2019 года.
20. D. Benjamin Barros Nothing 'Errant' About it: The Berman and Midkiff Conference Notes and How the Supreme Court Got to Kelo With its Eyes Wide Open // [Электронный ресурс]: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=902926 Дата обращения: 18 февраля 2019 года.