



Нужна ли точечная застройка?

В. В. Залесский

В последнее время средства массовой информации активно обсуждают проблему так называемой точечной застройки. Задача заключается в том, чтобы дать определение этому понятию и установить его место в сложной системе разнообразных отношений, возникающих в процессе капитального строительства — социальных, правовых и этических.

Точечная застройка большей частью воспринимается как фактор отрицательного характера, создающий серьезные неудобства для граждан, проживающих в близлежащих домах, в результате ущемления их прав на комфортное проживание. Точечная застройка отрицательно сказывается на экологических характеристиках затрагиваемого пространства.

Определения точечной застройки мы не найдем ни в Градостроительном кодексе РФ, ни в Градостроительного кодекса города Москвы. Точечная застройка воспринимается как некое отклонение от общего градостроительного плана. Потребность в ней не оправдана интересами граждан и прежде всего происходит из стремления инвестора (строительной фирмы) получить дополнительную прибыль — не надо расходовать средства на коммуникации (водоснабжение, энергообеспечение), имеется облегченный до-

ступ на строительную площадку. Разворачивание точечной застройки затрагивает интересы различных субъектов права, объекты права собственности, оказавшиеся в зоне точечной застройки могут подвергнуться деформации и т. д.

Для согласования места расположения и содержания действий по точечной застройке необходимо совершение определенных правовых действий. Проведенные местными органами власти в рамках предоставленных этим органам полномочий, они приобретают свойства правовых актов, а точечная застройка становится объектом правоотношения. Появление соответствующих административно-правовых актов большей частью происходит в форме согласования между указанными в законе местными органами управления. В Градостроительном кодексе города Москвы детально определен процесс разработки плана застройки городских территорий. Статья 34 проекта о разработке, согласовании и утверждении проекта планировки территории указывает:

1. Разработка проекта планировки территории осуществляется в соответствии с планом (программой) реализации Генерального плана города Москвы или планом реализации территориальной, отраслевой схемы. Основанием для разработки проекта планировки территории могут быть:

1) договор о развитии застроенной территории, который заключается Правительством Москвы в соответ-

Залесский Виктор Васильевич — заведующий отделом гражданского законодательства зарубежных государств ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.

ствии с порядком, установленным Градостроительным кодексом РФ;

2) план (программа) реорганизации территории, в соответствии с которым город Москва осуществляет подготовку территории для целей ее реорганизации, в том числе строительство объектов инфраструктуры и формирование земельных участков для строительства объектов капитального строительства, после чего сформированные земельные участки предоставляются на конкурсной основе физическим и юридическим лицам;

3) план (программа) реорганизации территории, в соответствии с которым город Москва осуществляет весь комплекс мероприятий по реорганизации территории.

2. Проект планировки территории подлежит:

1) рассмотрению на публичных слушаниях в соответствии с настоящим Кодексом;

2) согласованию с главой управы района города Москвы, с префектом административного округа города Москвы, территория которого входит в границу разработки проекта планировки территории или имеет общую границу с территорией, в границах которой осуществляется разработка проекта планировки территории;

3) согласованию с органом исполнительной власти города Москвы, уполномоченным на проведение государственной экспертизы проекта Генерального плана города Москвы, с органом исполнительной власти города Москвы, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды, с органом исполнительной власти города Москвы, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия (при наличии в границах разработки проекта планировки территории объектов культурного наследия, зон охраны объектов культурного наследия, исторических территорий), с иными отраслевыми и функциональными органами

исполнительной власти города Москвы, уполномоченными Правительством Москвы согласовывать документацию по планировке территории в городе Москве

Соответствующие положения сформулированы в ст. 2 Градостроительного кодекса РФ в виде основных принципов законодательства о градостроительной деятельности

Законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на следующих принципах:

1) осуществление строительства на основе документов территориального планирования и правил землепользования и застройки;

2) участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия;

3) ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;

4) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области градостроительной деятельности относятся:

1) подготовка и утверждение документов территориального планирования субъектов Российской Федерации;

2) утверждение документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом;

3) утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования;

4) осуществление государственного строительного надзора в случа-

ях, предусмотренных Градостроительным Кодексом РФ.

Предложения об осуществлении точечной застройки зачастую преподносятся как благо для окружающих, а возводимый объект квалифицируется как необходимый для совершенствования общей структуры существующей территориальной планировки. Поэтому формы точечной застройки многообразны и позволяют инвесторам возможность маскироваться под благодетелей. Такowymi могут быть предложения (по видимости), выносимые в интересах граждан, например о возведении объекта розничной торговли «шаговой доступности».

Идея, конечно, благородная — улучшить жизнь москвичей, проживающих в окрестных домах, предоставив им возможность приобретать продукты питания неподалеку от своего дома. К сожалению, для ОАО «Наша Марка» и заботливой префектуры ЮАО г. Москвы проживающие в окрестностях москвичи не нуждаются еще в одной точке продовольственной торговли. Руководителям префектуры на месте следовало бы ознакомиться с тем, где в «шаговой доступности» 3-го Дорожного проезда можно приобрести продукты питания: обнаружится следующая радужная картина в пяти минутах ходьбы от владения 7 имеется магазин «Подорожник», минут семь пешком до магазина «Авоська», минут десять — до «Перекрестка», столько же до «Евроспара», за пятнадцать минут можно дойти до «Седьмого континента». Недавно завершено сооружение торгово-бытового предприятия «шаговой доступности» в 150 метрах от дома. Как видно, торговых заведений продовольственного профиля более чем достаточно. Кто же заинтересован в новом «точечном» строительстве? Во всяком случае, не жильцы домов, придомовая территория которых приглянулась инвестору и местным властям. Для жильцов такое строительство означает грубое вторжение в среду обитания

с вырубкой деревьев, постоянной работой грузового автотранспорта под их окнами и прочими «прелестями».

Постановление Правительства Москвы от 18 июня 2002 г. № 467-ПП «О мерах по сдерживанию цен на товары и услуги в городе Москве» якобы дает основание для принятия решения о строительстве магазинов, где возжелается заинтересованным в инвестициях строительным организациям и глубоко озабоченным благом москвичей столичным чиновникам. В пункте 8 этого постановления Департаменту потребительского рынка и услуг Москвы, префектуре ЮАО предложено до 1 января 2003 г. заказать Москомархитектуре в качестве пилотного проекта на базе Южного административного округа разработку схемы размещения малых предприятий потребительского рынка и услуг социальной значимости (продукты, овощи, быстрое питание, услуги по ремонту и др.) с учетом пешеходной доступности, комфортности проживания, создания конкурентной среды и отвлечения покупателей от неорганизованной рыночной торговли. Из всех перечисленных благородных задач жильцы окажутся вне «комфортности проживания», если будет осуществлено задуманное строительство. Интересно, что согласно п. 10 вышеупомянутого постановления земельные участки под строительство малых предприятий потребительского рынка и услуг Московский земельный комитет совместно с префектом ЮАО должны выделять на *бесконкурсной* основе. Вот здесь-то и повезло ОАО «Наша Марка», которому выделили земельный участок. Между прочим, расположение объекта должно было быть обозначено в схеме территориального планирования муниципального района, а эта схема опубликована. Проживающие в окрестных домах такой схемы не видели и не могли оценить по достоинству то, что относится к нарушению их прав и интересов — прав на благоприятную среду обита-

ния. В то же время согласно Градостроительному кодексу РФ заинтересованные лица вправе представить свои предложения по проекту схемы территориального планирования муниципального района. Правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства, если их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения схемы территориального планирования муниципального района, вправе оспорить схему территориального планирования муниципального района в судебном порядке (см. п. 5 и 7 ст. 20 Градостроительного кодекса РФ).

Хотелось бы обратить внимание на еще одно существенное обстоятельство. Согласно п. 1 ст. 36 Жилищного кодекса РФ собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства. Границы и размер земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности. Земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, может быть обременен правом ограниченного пользования другими лицами (в нашем случае — ОАО «Наша Марка»). Обременение земельного участка правом ограниченного пользования другими лицами устанавливается по соглашению между лицом, требующим такого обременения земельного участка, и собственниками помещений в многоквартирном доме. Споры об установлении обременения земельного участка правом ограниченного пользования разрешаются в судебном порядке. Пока еще границы земельного участка не обозначены в системе кадастрового учета. Но при необходимости ускорить процедуру межевания с соседними домами может судебное решение.

Из вышесказанного видно, что точечная застройка по своей природе противоречит идее создания благоприятных условий проживания граждан и сохранения экологически нормальной среды обитания.

Отрицательное отношение к идее точечной застройки было высказано мэром города Москвы Ю. М. Лужковым — своим распоряжением от 1 августа 2007 г. он запретил выдавать разрешения на строительство новых объектов точечной застройки. Сооружение объекта «шаговой доступности» — один из способов обойти распоряжение мэра, тем более результативный, что согласно упомянутому постановлению Правительства Москвы от 18 июня 2002 г. № 467-ПП земельный участок выделяется на *бесконкурсной* основе, т. е. по чиновничьему разумению Правда, в настоящее время в соответствии с Градостроительным кодексом РФ выделения земельного участка на *бесконкурсной* основе не должно иметь места. Здесь уместно хотя бы в общих чертах рассмотреть процедуру предоставления под застройку земельного участка.

Обращаясь к основным нормативным актам градостроительного законодательства, отметим, что принятие решений по вопросам территориального планирования предполагает коллективное обсуждение проектов с привлечением представителей коллективов граждан, для которых такого рода решения могут иметь существенное значение. В составе принципов, упоминаемых ст. 2 Градостроительного кодекса РФ, имеется п. 5 — участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия. Таким образом, проект планировки территории подлежит:

1) рассмотрению на публичных слушаниях в соответствии с Градостроительным кодексом РФ;

2) протокол проведения публичных слушаний, заключение о прове-

дении публичных слушаний по проекту планировки территории

Соответствующие принципы закреплены в Законе города Москвы от 27 апреля 2005 г. № 14 «О Генеральном плане города Москвы (основные направления градостроительного развития города Москвы)»¹.

Принципами градостроительного развития города Москвы являются:

1) укрепление для всех категорий жителей города Москвы, включая инвалидов, социальных гарантий в области безопасности территории и доступности жилища и мест жительства, мест приложения труда, объектов здравоохранения, образования, торговли и бытового обслуживания, культуры, отдыха, физической культуры и спорта, иных социально значимых объектов, а также объектов транспортного обслуживания, средств связи и информации;

2) обеспечение интересов жителей районов города Москвы в развитии территорий районов города Москвы с учетом градостроительных особенностей исторического центра, территорий срединного и периферийного поясов;

3) обеспечение права физических и юридических лиц, являющихся правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, выбирать виды использования земельных участков и архитектурно-градостроительные решения объектов капитального строительства в рамках градостроительных требований и ограничений, установленных в соответствии с законодательством;

4) обеспечение пропорциональности и сбалансированности развития застроенных, в том числе жилых, общественных, производственных территорий, и незастроенных территорий, в том числе природных, озелененных территорий и территорий улично-дорожной сети.

Поскольку точечная застройка затрагивает интересы граждан, постольку представляется необходимым выяснить их правовые возможности оказывать влияние на действия органов государственного управления в области территориального проектирования. Нормативные акты, посвященные градостроительному планированию, основное внимание обращают на процедуры отвода земельного участка под предполагаемое строительство. Статья 30 Земельного кодекса РФ определяет порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Пункт 3 статьи 31 Земельного кодекса РФ указывает, что при выборе земельных участков для строительства органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Граждане, общественные организации (объединения), религиозные организации и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения, религиозных организаций и связанных с изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства. Упоминание в тексте закона религиозных организаций излишне, так как согласно ст. 6 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» религиозные организации отнесены к категории общественных организаций.

В соответствии со ст. 36 Жилищного кодекса РФ в многоквартирном доме собственникам помещений принадлежат на праве общей долевой собственности помещения в данном доме, не являющиеся частями квартир и предназначенные для об-

¹ Принят Московской городской Думой 27 апреля 2005 г.

служивания более одного помещения в данном доме, в том числе межквартирные лестничные площадки, лестницы, лифты, лифтовые и иные шахты, коридоры, технические этажи, чердаки, подвалы, в которых имеются инженерные коммуникации, иное обслуживающее более одного помещения в данном доме оборудование (технические подвалы), а также крыши, ограждающие несущие и ненесущие конструкции данного дома, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся в данном доме за пределами или внутри помещений и обслуживающее более одного помещения, *земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства и иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома объекты, расположенные на указанном земельном участке* (далее — общее имущество в многоквартирном доме). Границы и размер земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности. Статья 7 Закона города Москвы от 27 апреля 2005 г. № 14 определяет перспективные задачи жилищного строительства и комплексного развития жилых территорий, в частности увеличение жилищного фонда в границах территории города Москвы в соответствии с потребностями жителей города Москвы при обязательном выполнении экологических, санитарно-гигиенических и градостроительных требований к плотности, этажности и комплексности застройки жилых территорий.

Земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, может быть обременен правом ограниченного пользования другими лицами. Не допускается запрет на установление обременения зе-

мельного участка в случае необходимости обеспечения доступа других лиц к объектам, существовавшим до дня введения в действие настоящего Кодекса. Новое обременение земельного участка правом ограниченного пользования устанавливается по соглашению между лицом, требующим такого обременения земельного участка, и собственниками помещений в многоквартирном доме. Споры об установлении обременения земельного участка правом ограниченного пользования или об условиях такого обременения разрешаются в судебном порядке.

Как явствует из приведенных положений Жилищного кодекса РФ противодействие точечной застройке могут оказать граждане, которым на праве общей долевой собственности принадлежит земельный участок с многоквартирным жилым домом. Запрещая строительство на земельном участке, граждане (долевые собственники) реализуют свои правомочия собственников согласно ст. 209 ГК РФ. К сожалению, одним из болезненных вопросов землеустройства является межевание земельных участков в городе. Руководство субъекта Федерации стремится оставить за собой распоряжение земельными участками, которые по закону должны быть объектами права собственности иных субъектов. Такая позиция подкрепляется неопределенностью формулировок нормативных актов, якобы предоставляющих гражданам, проживающим в зоне воздействия будущего строительства, право выразить свое мнение, получить от исполнительных органов власти информацию о принятых решениях по застройке территории.

В градостроительных актах и нормах земельного законодательства об отводе земельных участков можно обнаружить формулировки о необходимости информировать заинтересованных лиц о проектируемых строительных работах на опреде-

ленном земельном участке. Вопрос в том, чем обеспечивается (кроме деклараций) право граждан на 1) получение необходимой информации о предполагаемом строительстве и 2) выражение своего отношения к полученной информации. Важно также законодательно определить последствия выражения отрицательного отношения граждан к проектам решений, принимаемых органами исполнительной власти об использовании земельного участка для возведения строительного объекта. Насколько решение общего собрания обязательно для органов исполнительной власти, наступают ли правовые последствия для должностных лиц, не выполняющих решение общего собрания заинтересованных граждан о запрещении возведения объекта в порядке точечной застройки? Прямого ответа на эти вопросы мы не найдем в действующих нормативных актах. Можно было бы поставить вопрос об ответственности должностного лица в рамках норм трудового законодательства. Но пока что подобных решений не было (по крайней мере автору о них неизвестно).

Рассмотрев различные практические аспекты проблемы точечной застройки, обратим внимание на теоретическую сущность этого явления. Представляется, что точечная застройка представляет собой комплексный объект права, складывающийся из объектов различных отраслей права, — административного, земельного, гражданского, трудового. В науке теории государства и права объект правоотношения имеет устоявшееся определение: «Под объектом правового отношения понимают материальные и духовные блага, получение и использование которых составляет интерес управомоченной стороны»²; «... объекты правоотношений столь же разнообразны, сколь многообразны регули-

руемые правом общественные отношения, т. е. сама жизнь»³. Аналогичное определение дает учебник «Теория государства и права» под редакцией С. С. Алексеева: «Объект — это то, ради чего люди вступают в правовые отношения (материальные и духовные блага, отражающие личный или общественный интерес)»⁴.

Точечная застройка удовлетворяет требованиям характеристики объектов правоотношений. При этом речь идет о правоотношениях разной отраслевой принадлежности. Возникновение точечной застройки на стадии некоторого «духовного блага» является результатом административно-правового акта, принимаемого органом исполнительной власти, в ведении которого находится земельный участок, предположительно предназначенный под точечную застройку. Объектом правоотношения нематериального характера представляется сумма предварительных разработок будущего объекта, в большинстве оформляемых административно-правовыми актами. «Духовные блага» в виде суммы решений о проектировании и строительстве объекта должны выражать общественный интерес. Категория «общественного интереса» в рассматриваемых отношениях должна включать не только интерес исполнительных органов администрации, выступающих представителями населения, будучи включенными в систему государственно-правовых отношений и тем самым управомоченными формулировать «общественный интерес» и принимать меры его реализации. Однако в отношении точечной застройки по действующим правилам суммы административно-правовых решений недостаточно: требуется коллективное волеизъявление граждан, чьи интересы могут оказаться

³ Там же. С. 502.

⁴ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. В. Д. Первалова. М., 2007. С. 220.

² Теория государства и права: Учебник / Под ред. А. С. Пиголкина. М., 2007. С. 501.

нарушенными принятием решения о застройке исключительно в административно-правовом порядке. Полное формирование объекта, выражающего «общественный интерес», завершается четко выраженным одобрением строительства заинтересованными гражданами.

Довольно сложным является вопрос о том, как обеспечить своевременное привлечение заинтересованных граждан к обсуждению предлагаемого решения о застройке. Чиновники, которые должны организовать обсуждение, не всегда заинтересованы в его проведении. Причины могут быть разнообразны — от обыкновенного разгильдяйства до материальной заинтересованности, предлагаемой инвесторами. Градостроительный кодекс РФ и Градостроительный кодекс города Москвы не предусмотрели специальной ответственности должностных лиц за невыполнение предписаний о выяснении мнения граждан по поводу предполагаемого строительства. Соответствующие правила об ответственности должно-

стных лиц следует включить в градостроительные нормативные акты. В настоящее же время можно надеяться лишь на применение норм Трудового кодекса РФ об ответственности за невыполнение трудовых обязанностей.

Процедура оформления точечной застройки как комплексного объекта правоотношений завершается заключением договора с инвестором. Сумма последовательных административно-правовых актов определяет акт выражения воли заказчика в договоре о сооружении определенного строительного объекта. Тем самым оказывается сформировавшимся объект гражданского правоотношения, т. е. материальные и духовные блага, отражающие личный (для инвестора) и общественный (чаще всего для заказчика) интерес. Таким образом, в точечной застройке, какими бы формулировками она не маскировалась, может быть реализовано согласование личных и общественных интересов в градостроительной практике.



Основные термины в электроэнергетике: правовые определения

В. А. Павлов

Предметом данной статьи является попытка дать определения таким понятиям, как «электроэнергия», «электрический ток», «передача электроэнергии», «электрическая мощность», «электрическое напряжение» и «сила тока», а также разобраться в вопросе: может ли электроэнергия являться вещью либо нет.

Павлов Василий Александрович — директор департамента корпоративного управления правового и кадрового обеспечения ОАО «Московский узел связи энергетики».

Действующее российское законодательство (а в равной степени нероссийское и недействующее) не дает нам четкого однозначного правового толкования указанных терминов. Ни федеральными законами, ни иными нормативными правовыми документами до настоящего времени не даны определения и не зафиксированы основные термины, использующиеся в электроэнергетике, четкое и недвусмысленное понимание которых является основой для верного и правильного толкования правоведами всех