

Дерябина Анастасия Максимовна
Студентка группы ИП СПД 22-11, по специальности 40.05.04 "Судебная и
прокурорская деятельность", специализация "Прокурорская
деятельность" Института прокуратуры ФГБОУ ВО «СГЮА», г. Саратов,
Россия

Мерешко Арина Владимировна
Студентка группы ИП СПД 22-11, по специальности 40.05.04 "Судебная и
прокурорская деятельность", специализация "Прокурорская
деятельность" Института прокуратуры ФГБОУ ВО «СГЮА», г. Саратов,
Россия

Научный руководитель:
Менис Елена Владимировна
Старший преподаватель кафедры земельного и экологического права
ФГБОУ ВО «СГЮА», г. Саратов, Россия

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ СОБСТВЕННИКОВ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Аннотация. В данной статье автор рассматривает вопрос обеспечения прав собственников при реализации градостроительных проектов. Исследование отражает значимость механизма обеспечения прав собственников и влияние на осуществление правомочий собственника при изменении градостроительного зонирования в контексте пересечения с публичными интересами. Автор приводит способы защиты нарушенных прав собственников.

Ключевые слова: градостроительное зонирование; органы государственной власти; органы местного самоуправления; способы защиты гражданских прав; взыскание убытков; юридические гарантии; право собственности на землю.

Deryabina Anastasia Maksimovna
Student of the IP SPD 22-11 group, specialty 40.05.04 "Judicial and prosecutorial
activity", specialization "Prosecutorial activity" of the Institute of Public
Prosecutor's Office of the Federal State Budgetary Educational Institution
"SGUA", Saratov, Russia

Mereshko Arina Vladimirovna
Student of the IP SPD 22-11 group, specialty 40.05.04 "Judicial and prosecutorial
activity", specialization "Prosecutorial activity" of the Institute of Public

ENSURING THE RIGHTS OF OWNERS IN THE IMPLEMENTATION OF URBAN DEVELOPMENT PROJECTS

Annotation. In this article, the author considers the issue of ensuring the rights of owners in the implementation of urban development projects. The study reflects the importance of the mechanism for ensuring the rights of owners and the impact on the exercise of the rights of the owner when changing urban zoning in the context of intersection with public interests. The author provides ways to protect the violated rights of owners.

Keywords: urban planning zoning; public authorities; local governments; ways to protect civil rights; recovery of damages; legal guarantees; ownership of land.

Право обладать той или иной собственностью является конституционно закрепленным правом человека. Согласно ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации, в нашем государстве признаются различные формы собственности¹. Это положение нашло свое развитие в п. 4 ст. 212 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), согласно которому права всех собственников защищаются равным образом². Право собственности распространяется также на землю. В ст. 9 Конституции Российской Федерации закреплено, что земля – это основа жизни и деятельности народов и находится она может в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

В систему правовых основ, регулирующих правоотношения, связанных с землей, применительно к рассматриваемому вопросу, входят так же Земельный

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Федеральным конституционным законом «О поправках к Конституции РФ» от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ, от 4 октября 2022 года № 5-ФКЗ, от 4 октября 2022 года № 6-ФКЗ, от 4 октября 2022 года № 7-ФКЗ, от 4 октября 2022 года № 8-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 дек.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 08.08.2024, с изм. от 31.10.2024) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; 2024. – № 33 (Часть I). – Ст. 4933.

кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ)³ и Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ)⁴.

Градостроительная деятельность, основная цель которой заключается в обеспечении благоприятных условий для жизнедеятельности человека и содействии устойчивому развитию общества, как это предусмотрено нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГрК РФ), в реальных условиях часто сопровождается возникновением множества конфликтов интересов. Эти конфликты охватывают противоречия между экономическими, социальными и экологическими приоритетами, а также нарушают права физических и юридических лиц, включая право местных сообществ на участие в решении вопросов, касающихся использования и преобразования территорий. Такой дисбаланс нередко обусловлен недостаточной правовой регламентацией, пробелами в нормативной базе и несогласованностью действий органов государственной власти, муниципальных образований и других участников градостроительных процессов.

Развитие института собственности, наращивание государственных планов по инфраструктурному обустройству городов России – все это обуславливает необходимость обеспечения прав собственников.

Е.Ю. Чмыхало отмечает: «Как показывает анализ правоприменительной практики, наиболее часто в связи с изменением территориальных зон возникают споры, связанные с изменением вида разрешенного использования земельного участка. Причиной возникновения таких споров может быть несоблюдение требования ГрК РФ об установлении градостроительных регламентов с учетом фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства (пп. 4 ч. 1 ст. 34 ГрК РФ)» [1, с. 191].

Указанное требование не было выполнено органом местного самоуправления, который принял решение об отказе в передаче земельного участка в собственность общества. Основанием для отказа стало утверждение, что территориальная зона, в границах которой расположен земельный участок, не допускает размещения объектов складского назначения. Однако судом было вынесено решение об удовлетворении исковых требований общества. В судебном акте отмечено, что общество является законным собственником здания, расположенного на спорном земельном участке, и использует его в соответствии с целевым назначением — для складских целей. Также суд указал, что вид разрешенного использования земельного участка, определенный как «для размещения складских объектов» до даты утверждения действующего Классификатора видов разрешенного использования земель, сохраняет свою юридическую силу. Следовательно, фактический вид разрешенного

³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 08.08.2024) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147; 2024. – № 33 (Часть I). – Ст. 4928.

⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 08.08.2024) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (Часть I). – Ст. 16.; 2024. – № 33 (Часть I). – Ст. 4934.

использования участка признается действительным, независимо от его соответствия положениям указанного Классификатора⁵.

При разработке территориальных зон необходимо стремиться к достижению оптимального баланса между частными и публичными интересами, что предполагает учет интересов публичной власти, физических и юридических лиц, обладающих правами на земельные участки и расположенные на них объекты недвижимости, а также субъектов предпринимательской деятельности.

Достижение данной цели представляется возможным посредством механизма общественного обсуждения, реализуемого в форме публичных слушаний. Этот инструмент обеспечивает диалог между заинтересованными сторонами, позволяет учитывать многообразие точек зрения и способствует снижению уровня конфликтности в процессе территориального планирования и градостроительного зонирования.

Необходимость проведения публичных слушаний по вопросам градостроительного зонирования указана в ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶. Публичные слушания проводятся в порядке, определяемом уставом муниципального образования.

Идея проведения публичных слушаний, особенно в сфере градостроительства, представляет собой важный инструмент реализации принципов публичности и открытости в процессах территориального планирования и развития. Публичные слушания служат эффективным механизмом обеспечения участия граждан в принятии решений, способствующих гармоничному развитию городской среды.

Основными целями данного института являются: обеспечение и защита права граждан на благоприятные условия жизнедеятельности, закрепленного в Конституции Российской Федерации; выявление и учет общественного мнения относительно предполагаемых градостроительных изменений; формирование конструктивных предложений и рекомендаций для органов государственной власти и местного самоуправления; а также установление диалога между органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и населением.

Таким образом, публичные слушания выступают не только средством разрешения потенциальных конфликтов интересов, но и способом укрепления

⁵ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. по делу № А56-37142/2021 // Картотека арбитражных дел. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/55ba3a49-b4bb-4f9d-b756-fb2f95c5bef7/584e225f-f36b-449f-ae9a-07640717e75e/A56-37142-2021_20221223_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 03.11.2024).

⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; 2024. – № 29 (Часть III). – Ст. 4114.

общественного доверия, формирования социального консенсуса и обеспечения устойчивого развития территорий.

Как отмечается в некоторых исследованиях, «на публичных слушаниях граждане вправе отстаивать потребности жителей муниципального образования, имеющие групповой характер, достижение общей цели – индивидуальное благо для каждого отдельно взятого жителя муниципального образования и общее благо для всего муниципалитета» [2, с. 49].

Важно отметить, что публичные слушания, несмотря на всю важность данной процедуры, зачастую являются лишь формальностью: только факт проведения публичных слушаний является обязательным, то есть «результаты публичных слушаний, выражающие мнение населения, юридического значения для органа местного самоуправления не имеют» [3, с. 344].

Иными словами, орган местного самоуправления несет обязанность по организации и проведению публичных слушаний, а также по рассмотрению предложений и замечаний, выдвинутых в их ходе, в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации. Однако при этом результаты данной процедуры не обладают обязательным характером для принятия окончательных решений, что оставляет за органом местного самоуправления дискреционные полномочия в оценке и учете поступивших предложений.

Развитие городов и иных населенных пунктов обуславливает необходимость изменения как границ территориальных зон, так и их видов, что влечет изменение видов разрешенного использования земельных участков, расположенных в их границах, и объема полномочий правообладателя земельного участка. Подобные изменения закрепляются в Правилах, а поскольку границы и виды территориальных зон связаны с зонами функциональными, устанавливаемыми при осуществлении территориального планирования в генеральном плане поселения, муниципального или городского округа, то потребуются внесение изменений и в этот документ [1, с. 192].

Так, например, общество обратилось в суд с иском заявлением к Департаменту архитектуры и градостроительства администрации города об обязанности установить вид разрешенного использования земельного участка «здравоохранение (код 3.4), гостиничное обслуживание (код 4.7)». Судами было установлено, что обществу принадлежат на праве собственности помещения в здании, расположенном на земельном участке с видом разрешенного использования «для общественно-деловых целей под склад». После проведенной в 2011 году реконструкции изменилось назначение объекта, в связи с чем общество обратилось в Департамент с заявлением об изменении вида разрешенного использования земельного участка. Однако Департамент отказал, указав, что площадь земельного участка не соответствует предельному минимальному показателю, а, земельный участок согласно утвержденному проекту планировки территории расположен в границах зоны размещения объекта административно-делового и общественного назначения, что требует внесения изменений в данный проект. Суды первой и апелляционной

инстанции удовлетворили требования общества, указав, что общество просило рассмотреть вопрос об установлении вида разрешенного использования земельного участка в соответствии с фактическим его использованием, между тем правила землепользования и застройки изменены намного позже формирования участка и завершения реконструкции здания, а значит требование о площади земельного участка не применимо. Кассационный суд отправил дело на новое рассмотрение, поскольку, суды не указали, из каких разделов проектной документации либо иных представленных в материалы дела доказательств усматривается переоборудование склада в гостиницу; не принято во внимание, что по результатам реконструкции объект введен в эксплуатацию в качестве здания без указания его назначения⁷.

Принятие и реализация недостаточно обоснованных документов территориального планирования и градостроительного зонирования нередко приводит к необходимости их корректировки. Такая необходимость может возникать как по инициативе органов государственной власти и местного самоуправления, так и по заявлениям частных лиц в случаях, когда утвержденные документы нарушают их права или не соответствуют требованиям градостроительного законодательства. В ряде случаев изменения вносятся или документы признаются недействующими (или недействительными, в зависимости от их вида) на основании судебных решений.

Одним из способов защиты нарушенных прав является признание нормативных актов территориального планирования и градостроительного зонирования недействительными либо внесение в них изменений в части, затрагивающей интересы конкретных лиц. Градостроительный кодекс Российской Федерации предоставляет право заинтересованным лицам оспаривать данные акты, если они считают, что их права нарушены. Однако реализация этого права на практике сопряжена с рядом трудностей, обусловленных как объективными, так и субъективными факторами.

Ключевым условием удовлетворения исковых требований в суде является доказательство несоответствия оспариваемых документов требованиям градостроительного законодательства, которое, однако, не всегда формулируется однозначно. Указанный механизм оспаривания и последующей корректировки актов территориального планирования и градостроительного зонирования представляет собой важную юридическую гарантию защиты прав собственников и иных заинтересованных субъектов.

Применительно к изменению градостроительного зонирования к основаниям для взыскания убытков можно отнести:

⁷ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 6 июля 2023 г. по делу № А46-15841/2022 // Картотека арбитражных дел. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/4bb036a9-c062-4e79-88ca-3a19c4cecf24/1c9dee9c-40c1-4ff8-b87a-6e09b00d215f/A46-15841-2022_20230706_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 03.11.2024).

– ограничение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков (подп. 4 п. 1 ст. 57 ЗК РФ);

– изменение целевого назначения земельного участка на основании ходатайства органа государственной власти или органа местного самоуправления о переводе земельного участка из состава земель одной категории в другую без согласования с правообладателем земельного участка (подп. 5 п. 1 ст. 57 Земельного кодекса РФ).

При этом, как отмечает А.В. Богданов, «использование последнего основания на практике представляется малоэффективным, так как зачастую органы муниципальной власти изменяют правовой режим земельного участка без перевода земельного участка из одной категории в другую, устанавливая в отношении земельного участка иную функциональную и/или территориальную зону и соответственно меняя перечень возможных видов разрешенного использования такого земельного участка» [4, с. 423-424].

В условиях реализации градостроительных проектов обеспечение прав собственников становится важнейшим элементом правоприменительной практики, направленным на балансировку частных и публичных интересов. Прозрачность процедур территориального планирования, учет мнений заинтересованных сторон, а также эффективная правовая защита в случае нарушения прав собственников способствуют укреплению законности и социальной стабильности.

Развитие механизмов участия граждан, совершенствование нормативно-правового регулирования и устранение противоречий в законодательстве являются ключевыми направлениями, позволяющими минимизировать конфликты и обеспечить соблюдение прав участников градостроительного процесса в рамках устойчивого развития территорий.

Библиографический список

1. Чмыхало, Е. Ю. О гарантиях прав субъектов земельных отношений при установлении и изменении территориальных зон в населенных пунктах / Е. Ю. Чмыхало / Правовая политики и правовая жизнь. – 2024. – № 3. – С. 188-186.
2. Галоян, А. Р. Публичные слушания в муниципальных образованиях / А. Р. Галоян / Вестник Амурского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2018.– № 82. – С. 46–50.
3. Крассов, О. И. Земельное право: учебник / О. И. Крассов / 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2021. – 560 с.
4. Богданов, А. В. Способы защиты прав правообладателей при изменении градостроительного зонирования / А. В. Богданов / Пермский юридический альманах. – 2021. – № 4. – С. 415-425.