

ПРОГРАММЫ РЕНОВАЦИИ КАК ЗЕРКАЛО ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ

Сергей Максимов

RENOVATION PROGRAMS AS A MIRROR OF PROPERTY RELATIONS

Sergei Maksimov

Abstract: *The article is devoted to a comparative analysis of the largest renovation projects of urban areas in Russia (renovation of Sochi in preparation for the 2014 Olympics, a "spot" renovation in Moscow in 1995-2017, a renovation program for built-up areas in Sankt-Petersburg, a modern renovation program for built-up areas Territories in Moscow) from the point of view of reflecting in them the problems of distribution of property rights to urban real estate objects. It is shown that the reason for the emergence of conflicts in the sphere of property relations arising in the course of implementing the renovation projects of urban areas is the lack of a clear definition of the powers that various entities have over urban real estate.*

Key words: urban areas, renovation, property rights, "distributed property"

Резюме: *Статья посвящена сравнительному анализу крупнейших проектов реновации городских территорий в России (реновация территории г. Сочи в процессе подготовки Олимпиады – 2014, «точечная» реновация в Москве в 1995-2017 гг., программа реновации застроенных территорий в Санкт-Петербурге, современная программа реновации застроенных территорий в Москве) с точки зрения отражения в них проблем распределения прав собственности на объекты городской недвижимости. Показано, что причиной возникающих в ходе реализации проектов реновации городских территорий конфликтов в сфере отношений собственности является отсутствие четкого определения полномочий, которыми обладают различные субъекты на объекты городской недвижимости.*

Ключевые слова: городские территории, реновация, права собственности, «распределенная собственность».

«Люди, которые жили бы спокойно и являли бы покорность под власть алжирского бая, приходят в исступление при первом слове, содержащим хотя бы косвенную угрозу их собственности»

(Стендаль. Жизнь Наполеона)

«Теперь пытаемся абсолютизировать право собственности на квартиры в многоквартирных домах. Если они будут абсолютны, эти права, ничем не ограничены, жилой дом точно развалится, не дожидаясь, когда будет износ»

(Д. Козак. Вице-премьер Правительства России. Парламентские слушания в Государственной Думе РФ 06.06.2017)

Через двадцать лет после начала самой массовой трансформации собственности в России со времен российской февральско-октябрьской революции, приватизации, которая де-факто началась уже в 1987-1988 гг. в современной России развиваются новые трансформационные процессы, отчасти трактуемые как возврат к домини-

рованию государства в сфере отношений собственности, с моей же точки зрения, являющиеся новым этапом в развитии отношений собственности.

Как представляется, можно говорить о нескольких направлениях этих трансформаций: во-первых, о преобразованиях внутри государственной собственности, в частности, через массовое создание таких организационных образованиях как государственные корпорации; во-вторых, об интеграции государственного и частного секторов экономики через механизмы государственно-частного партнерства, в-третьих, о соотношении государственного и частного в процессе реализации крупных проектов, направленных на реализацию общественных интересов и при возникновении определенных государственных потребностей.

Первые два направления достаточно широко освещаются в юридической и экономической литературе, что же касается последнего, то здесь ситуация более сложная. С одной стороны, на уровне массового сознания (отражаясь, как в

зеркале, в социальных сетях) интерес к проблеме периодически возникает при появлении какой-либо новой информации. Например, в этом году немало откликов вызвали Указы Президента РФ от 29 марта 2017 г. №131 о наделении Федеральной службы охраны правом изъятия земельных участков в целях строительства или реконструкции объектов федерального значения в соответствии полномочиями ФСО и от 16 мая 2017 г. №213 о наделении такими же полномочиями Федеральной службы безопасности. Вместе с тем, ничего принципиально нового эти документы не вносили.

Ст. 56.2. Земельного Кодекса (ЗК) РФ прямо закрепляет такие полномочия за органами исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровня при наличии соответствующих нужд, в том числе для размещения объектов недвижимости, соответственно, федерального, регионального или муниципального значения. При этом из текста Кодекса ясно следует, что изъятие земель осуществляется на возмездной основе. В ст. 56.8. ЗК РФ указывается: «Размер возмещения за земельные участки, изымаемые для государственных или муниципальных нужд (далее также - размер возмещения), рыночная стоимость земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и передаваемых в частную собственность взамен изымаемых земельных участков, рыночная стоимость прав, на которых предоставляются земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, взамен изымаемых земельных участков, определяются в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 года N 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" с учетом особенностей, установленных настоящей статьей». И далее: «При определении размера возмещения в него включаются рыночная стоимость земельных участков, право частной собственности на которые подлежит прекращению, или рыночная стоимость иных прав на земельные участки, подлежащих прекращению, убытки, причиненные изъятием земельных участков, включая убытки, возникающие в связи с невозможностью исполнения правообладателями таких земельных участков обязательств перед третьими лицами, в том числе основанных на заключенных с такими лицами договорах, и упущенная выгода, которые определяются в соответствии с федеральным законо-

дательством».

Существенно более сложной является ситуация, когда вопрос о соотношении государственных и частных интересов выходит с микроуровня (отдельного земельного участка или объекта недвижимости, представленного земельным участком со зданием) на мезо- или даже макроуровень при реализации крупномасштабных общественно-значимых проектов, таких например, как создание инфраструктуры при подготовке к Олимпиаде – 2014 или проекты реновации городских территорий, пример которого мы наблюдаем в Москве. Именно такие проекты, а точнее, способы разрешения объективно возникающих в процессе их реализации противоречий между общественными интересами и интересами и правами частных собственников и являются предметом рассмотрения в настоящей статье.

Объектом рассмотрения являются такие крупномасштабные преобразования в сфере городской недвижимости как создание инфраструктуры и объектов Олимпиады 2014 в Сочи, первая (условно - «лужковская») и вторая (условно - «собянинская») программы реновации городских территорий, застроенных домами первых массовых серий («пятиэтажек»), а также аналогичная программа Санкт-Петербурга.

Вначале несколько общетеоретических положений. На наиболее высоком, конституционном уровне, в Российской Федерации «признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». Равенство форм собственности и необходимость защиты прав собственников неоднократно подчеркивается и даже выделяется в качестве основополагающих принципов функционирования общественно-экономического строя и необходимого условия поступательного экономического развития и в разного рода периодически разрабатываемых программных документах, таких, например, как Стратегия - 2020.

Истина, однако, всегда конкретна и реальные социально-экономические процессы гораздо сложнее, чем общие декларации. В их процессе противоречия между общественными и частными интересами не могут не возникать. Точно также не подлежит сомнению, что общественные интересы (если, конечно, они действительно являются таковыми) не могут не доминировать над частными. Положение это настолько очевидно, что давно уже вошло в конституционные акты большинства европейских государств. Например,

в Конституции ФРГ указывается: «Собственность обязывает. Пользование ею должно одновременно служить общему благу» и далее: «Отчуждение собственности допускается только в целях общего блага. Оно может производиться только по закону или на основании закона, регулирующего характер и размеры возмещения. Возмещение определяется на основе справедливого учета интересов общества и заинтересованных лиц».

Приведенные положения, конечно, хорошо известны и в России. Однако, когда речь заходит о реальной хозяйственной практике, при реализации каждого нового крупномасштабного общественного проекта проблема возникает вновь и вновь.

Начнем с подготовки к проведению Олимпиады – 2014 в Сочи. Масштабное строительство спортивных объектов, объектов инженерной и транспортной инфраструктуры не могло не вызвать необходимость в перераспределении прав собственности на объекты недвижимости. Поэтому в так называемом «олимпийском» законе (Федеральный закон РФ от 1 декабря 2007 г. № 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») немалая часть была посвящена вопросам урегулирования прав на землю и недвижимости, в том числе, включала ряда поправок, которые вносили изменения в законодательные акты Российской Федерации, в том числе в Земельный, Жилищный и Гражданский кодексы РФ по вопросам изъятия земли и иной недвижимости.

Непосредственно вопросам регулирования земельно-имущественных отношений была посвящена ст.15 Закона, в которой указывалось, что на территории Краснодарского края допускается «изъятие земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд в целях размещения олимпийских объектов и предоставление в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, земельных участков и жилых помещений взамен изымаемых».

В кратком изложении механизм изъятия земельных участков и жилых объектов выглядел следующим образом. В случае необходимости

органы управления Краснодарского края принимали решение об изъятии земли и уведомляли об этом собственника. Основную роль в отношениях с собственником играла Госкорпорация «Олимпстрой». В течение семи дней собственник должен был согласовать договор с оценочной компанией, которую он мог выбрать из числа компаний, предложенных «Олимпстроем», которая и заключала договор с оценщиком, и оплачивала его услуги. Далее, в течение 30 дней со дня заключения договора с оценщиком, должен был быть подготовлен акт оценки, один экземпляр которого предоставлялся собственнику. В течение 20 дней со дня получения отчета об оценке подготавливался и предоставлялся собственнику проект соглашения об условиях изъятия. В течение двух месяцев со дня ознакомления с проектом соглашения договор либо заключался и обеспечивались условия для его выполнения (земельный участок изымался в установленный срок, и производилась выплата компенсации), либо в том случае, если собственник был не согласен с условиями соглашения, представители Краснодарского края обращались в суд с требованием принудительного изъятия имущества. В Законе при этом указывалось, что оспаривание собственниками или обладателями иных прав в суде не является препятствием для изъятия земельного участка или иного объекта недвижимости. По желанию собственника или обладателя иных прав на земельные участки или иные объекты недвижимости им могли быть предоставлены иные земельные участки или жилые помещения.

Существенной особенностью «олимпийского» закона было расширение круга лиц, которые могли рассчитывать на получение компенсации за изымаемый земельный участок: получить возмещение убытков могли не только те, кто имел право частной собственности на землю, но и те лица, которые распоряжались земельными участками на основе прав постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения. При этом при определении размера компенсации право бессрочного пользования и право пожизненного наследуемого владения оценивалось как право собственности.

Таким образом, урегулирование отношений с собственниками земельных участков и жилых помещений и обладателями иных прав на недвижимость в период подготовки к Олимпиаде-2014 было основано на компенсации ущерба или пре-

доставлении иных объектов недвижимости обладателям прав. Основные ограничения их прав были связаны с жесткими сроками процедур изъятия объектов недвижимости и невозможности использования независимой оценки при определении величины понесенного ущерба.

Программы реновации, активно обсуждаемые сегодня в связи с началом масштабной Реновация – это не только масштабный градостроительный проект, но и вторжение в устоявшееся состояние распределения прав собственности на городскую недвижимость и пространство. Изменяя условия жизнедеятельности, она приоткрывает реальную конфигурацию распределения прав собственности в обществе, ее понимание в обществе и «белые пятна», отражающие состояние социально-экономических отношений собственности, но не отраженные в системе нормативно-правового регулирования отношений собственности

Современная программа реновации, начавшаяся в Москве – не первый подход к решению этой, бесспорно, реальной проблеме. В современной практике градостроительных преобразований мы имеем, по крайней мере, два примера попыток ее решения, отличающихся как по методологии подхода, так и по результатам. Первый пример – московская программа «комплексной реконструкции массовой жилой застройки первого периода индустриального домостроения», начавшаяся еще во второй половине 1990 гг.¹ Общая идеология этой программы была сформулирована в Постановлении Правительства Москвы № 735-ПП от 6 сентября 1994 года «О первоочередных мероприятиях по обеспечению программы комплексной реконструкции и модернизации пятиэтажных жилых домов первого периода индустриального домостроения», где указывалось, что программа должна реализовываться с учетом следующих принципов:

- «максимальной возможности сохранения жилого фонда, а также применительно к конкретной застройке кварталов, с учетом всего комплекса характеризующих ее факторов и обязательным вариантным технико-экономическим обоснованием;

- обеспечения финансирования комплексной реконструкции кварталов и внутриквартальных инженерных сетей за счет привлечения внебюджетных источников финансирования и средств инвесторов на конкурсной основе, а также средств населения и предприятий всех видов

собственности;

- определения территорий для строительства "пионерных" жилых домов для переселения жителей из первоочередных пятиэтажных жилых домов, подлежащих сносу;

- необходимости выделения в других, вновь возводимых жилых домах площади для переселения жителей из домов, подлежащих реконструкции;

- применения волнового метода отселения граждан;

- возможности проведения реконструкции зданий без отселения жителей;

- необходимости размещения в составе градостроительных комплексов реконструируемых кварталов объектов коммерческого назначения (жилых комплексов, бизнес - центров, гостиниц и т.п.) с целью привлечения инвестиций»

Общая схема финансирования программы предусматривала, что город оплачивает строительство инженерных сетей, встроенно-пристроенных помещений, а строительство жилья финансируется за счет привлекаемых инвестиций, при этом часть построенного жилья передавалось городу для целей переселения жителей сносимых домов. Первоначально эта доля составляла 30% от построенного жилья, однако, по Постановлению Правительства Москвы № 48-ПП от 20 января 1998 года при заключении новых инвестиционных контрактов она могла быть увеличена.

При этом в типовых условиях инвестиционных контрактов указывалось, что инвестор обязан «обеспечить отселение жителей и вывод собственников из объекта по согласованию с ними и обеспечить за счет собственных средств оформление жилой площади, предоставляемой жителям, с компенсацией, если это предусмотрено инвестиционным проектом». Подводя итоги реализации программы в мае 2017 г. Ю.М. Лужков заявил, что благодаря реализации программы из 20 млн. кв. м пятиэтажек в Москве было снесено около 12 млн. кв. м». По его мнению, расселение пятиэтажек стало возможным благодаря тому, что власти города взяли «на себя всю инженерную, и всю социальную сферу» и смогли заинтересовать строителей. «На это город выделял деньги. Мы сказали строителям: “Снесите пятиэтажки, и в этом же месте переселяйте семьи» (Лужков, 2017).

В Санкт-Петербурге начало массовой программы реновации жилой застройки было поло-

жено Закон Санкт-Петербурга от 06.05.2008 N 238-39 "Об адресной программе Санкт-Петербурга "Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге". По своим целям и масштабам она вполне сопоставима с обоими московскими (условно: «лужковской» и «собянинской»). На основании закона был принят ряд Постановлений Правительства Санкт-Петербурга², которыми уточнялся порядок реализации положений закона, определялись конкретные территории, включаемые в программу, а также условия аукциона по заключению договора на развитие застроенных территорий.

По результатам проведенных аукционов договора на развитие территорий были заключены с двумя организациями - ООО «СПб Реновация» и ООО «Воин-В». В целом при реализации проектов развития 23 территорий планировалось построить многоквартирных домов общей площадью квартир 8 440,4 тыс.кв.м. из них 1 012,4 тыс.кв.м должны быть переданы в собственность города для переселения нанимателей жилых помещений (в среднем порядка 12% от общего объема нового строительства) и порядка 1 658 тыс.кв.м жилья должно быть предоставлено для переселения собственников жилых помещений в расселяемых домах (в среднем порядка 20% от объема нового строительства).

Результаты реализации программы по состоянию на май 2017 г. выглядят, однако, плачевными. Инвесторами построено и введено в эксплуатацию 10 многоквартирных домов на 2113 квартир общей площадью 106,175 тыс. кв.м (~1,26 % от планируемого в рамках Программы объема 8 440 тыс.кв.м.). В собственность города передано лишь 7,38 тыс.кв.м., что составляет менее 1% от запланированного в рамках реализации программы³. В чем же причины столь различных итогов реализации программ реновации жилой застройки в Москве и Санкт-Петербурге? Об условиях реализации программы в Москве уже шла речь.

Посмотрим, на каких условиях передавались территории под реновацию в Санкт-Петербурге и чем они отличались от московских. Во-первых, договора заключались на платных условиях, при этом цена аукциона начиналась от 100 млн. рублей. Конечно, сама сумма невелика, но в Москве условия инвестиционного контракта денежных платежей, как правило, не предусматривали вовсе: речь шла о передаче части построенных зданий по завершению строительства, т.е. факти-

чески после получения застройщиками средств от продажи жилья в построенных домах. Во-вторых, предметом инвестиционных договоров в Москве были отдельные объекты, а в Петербурге – целые территории и, естественно, далеко не все застройщики готовы были входить в столь масштабные и долгосрочные проекты (не случайно, торги по предполагаемым территориям состоялись далеко не сразу). В - третьих, роль органов управления города сводилась в Санкт-Петербурге, скорее, к информационной и моральной поддержке проектов развития территорий, нежели к прямому финансовому участию в них. Да, город принимал на себя обязательства по строительству объектов социальной инфраструктуры, но их создание откладывалось до выполнения застройщиками своих обязательств, что же до инженерной инфраструктуры, то ее создание в пределах кварталов, подлежащих реновации, возлагалось на застройщиков. В-четвертых, как отмечалось в материалах при обсуждении проблем реализации программы в декабре 2016 г. «город самоустранился от вопросов расселения собственников», при этом, однако, требуя стопроцентного согласия жильцов на снос дома. Это порождало «естественный» обратный эгоизм собственников жилья. Так, по словам представителя одной из компаний-застройщиков, собственник трехкомнатной квартиры требовал от нее 45 миллионов рублей (Федоров, 2016). Впрочем, застройщики тоже в долгу не оставались, навязывая свои условия собственникам расселяемых квартир или начиная расселять дом, не получив согласия всех жильцов.⁴

Как видим, свой вклад в фактический провал программы реновации в Санкт-Петербурге внесли все заинтересованные стороны: и город в лице своего Правительства, и застройщики-инвесторы, и население попавших в программу кварталов. Но, собственно, этого же следовало ожидать. Ведь интересы у них различны, а стало быть, подобную ситуацию нужно было предвидеть. Однако, сделано этого не было ... и результат налицо.

Перейдем теперь к последней – современной программе реновации застроенных территорий в Москве. Первоначальный проект закона с витиеватым названием «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», сразу же метко переименованный в «закон о пятиэтажках» был внесен в Государственную думу в марте 2017 г.

В нем права собственников квартир были фактически полностью проигнорированы; собственники были уравниены в правах с нанимателями. По отношению к ним обязательства органов управления городом сводились лишь к предоставлению т.н. «равнозначного жилого помещения», параметры которого оставались неизвестными. Примечательно при этом, что в первой статье законопроекта, где перечислялись отношения, затрагиваемые предлагаемым законом, упоминались лишь «жилищные права граждан», упоминание о правах собственности отсутствовало вовсе.⁵

Такое «беспардонное» отношение авторов законопроекта к правам собственности вызвало настоящую волну возмущения среди собственников жилья в домах, подлежащих сносу в рамках программы реновации, нашедшую отражение и в социальных сетях, и в массовых демонстрациях и митингах. В результате в законопроект ко второму чтению в июне 2017 г. были внесены существенные поправки (всего поступило 144 поправки) (Еременко, 2017).

Окончательный вариант закона был принят Государственной Думой 14 июня 2017 г. В нем появилась уже целая статья 7.3. «Гарантии жилищных прав собственников жилых помещений и нанимателей жилых помещений в многоквартирных домах, включенных в программу реновации». В ней понятие «равнозначное жилое помещение» было расшифровано (жилая площадь и количество комнат в таком жилом помещении не меньше жилой площади и количества комнат в освобождаемом жилом помещении, а общая площадь такого жилого помещения превышает общую площадь освобождаемого жилого помещения; жилое помещение соответствует стандартам благоустройства, установленным законодательством города Москвы, а также имеет улучшенную отделку в соответствии с требованиями, установленными нормативным правовым актом города Москвы; находится в многоквартирном доме, который расположен в том же районе города Москвы (с некоторыми исключениями).

Одновременно с этим в Законе появляется и понятие «равноценного жилого помещения»: «Собственник жилого помещения на основании письменного заявления вместо предоставляемого

в собственность равнозначного жилого помещения вправе получить за освобождаемое жилое помещение равноценное возмещение в денежной форме или путем предоставления равноценного жилого помещения». В чем же разница между «равнозначным» и «равноценным» жилыми помещениями? Если судить по тексту Закона, то она весьма несущественна. По существу, различия сводятся к тому, что «равнозначное» помещение описывается через технические характеристики, а «равноценное» - через стоимостные. Зачем же нужно «тень на плетень наводить»? По-видимому, законодателям было очень важно не отказаться от первоначально введенного нового понятия, которое вначале так рьяно отстаивалось руководством Москвы. Если же говорить по существу, то надобности в «умножении сущностей» здесь вовсе нет. Достаточно признать, как это делается во всем «цивилизованном» мире, что собственник любого имущества может быть лишен своего права лишь при наличии важного общественного интереса и с компенсацией принесенного ему ущерба. Приведем еще одну выдержку, теперь из Конституции Швеции: «Лицо, лишившееся своей собственности вследствие экспроприации либо иного подобного отчуждения его собственности, должно получить компенсацию за ущерб. Такое возмещение предоставляется каждому, кто претерпел ограничения в пользовании землей или строением. Данное земельное ограничение не должно приводить к отказу от части земельной собственности или причинению такого ущерба, который сказался бы на ее стоимости. Возмещение осуществляется согласно принципам, установленным в законе».

Возвращаясь к теоретическим аспектам проблемы, хотелось бы отметить, что абсолютное, «единое и неделимое» право собственности, так как оно трактовалось в 18-19 вв. сегодня – фикция. Сегодня права собственности распределены между множеством субъектов и городская экономика – лучшее тому подтверждение. В этом смысле совершенно прав Д.Козак, который заявил в своем выступлении на парламентских слушаниях, что ничем не ограниченные права на недвижимость вредны и могут привести к развалу жилого фонда. Замечу только, что это относится вовсе не только к жилищной сфере. Права собственности на недвижимость (и не только) в современном обществе не могут не быть распределены между обществом, индивидом и целым рядом промежуточных общественных институ-

тов, хотя бы потому, что недвижимость представляет собой единство частного и общественного блага. Задача поэтому в том и состоит, что бы четко определить содержание тех правомочий, которые должны принадлежать тому или иному субъекту прав собственности и договориться об их взаимном уважении и соблюдении.

Что же касается собственно программы реновации жилищного фонда в Москве (кстати, почему Закон устанавливает нормы только для Москвы и какова связь между проблемой реновации городских территорий и столичным статусом?) то в данном случае приоритет общественного интереса несомненен, поэтому ограничения в праве распоряжения частными «собственниками» объектами собственности, возникающие в связи с ее реализацией, вполне обоснованы. Что, однако, не дает права реализовывать их насильственным образом, без должного уважения к правообладателю.

Отметим одну интересную деталь. У т.н. «олимпийского» закона и первоначального варианта нынешнего закона о московской реновации «по-собянински» есть одна общая черта - уравнивание в правах собственников и обладателей иных прав на недвижимость. Однако, если при подготовке к Олимпиаде 2014 это уравнивание было со знаком «плюс» - обладатели прав бессрочного пользования и пожизненного наследуемого владения были уравнены с собственниками земли, то в первоначальном проекте закона «о пятиэтажках» была попытка провести это уравнивание со знаком «минус» - права собственников жилья были уравнены с правами нанимателей.

Завершая проведенный сравнительный анализ принципов и механизмов разрешения конфликтов между общественными и частными интересами в разобранных нами случаях, сведем полученные результаты в небольшую таблицу.

Таблица 1.

Сравнительные характеристики разрешения проблем собственности при подготовке Олимпиады -2014 и реализации программ реновации застроенных территорий в Москве и Санкт-Петербурге

Характеристики\ Проекты	Олимпиада - 2014	Первая Московская программа реновации (1995-2017)	Программа реновации Санкт-Петербурга (2008- ...)	Вторая Московская программа реновации (2017 -...)
Нормативная основа реализации программы	Закон РФ	Постановления Правительства Москвы	Закон Санкт-Петербурга	Закон РФ
Организационная структура реализации программы	ГК «Олимпстрой»	Координация программы департаментами Правительства Москвы, реализация застройщиками, реализующими «точечные» проекты	Компании, заключившие договора на развитие застроенных территорий	Московский фонд реновации жилой застройки (НКО), привлекаемые фондом застройщики
Способ обеспечения интересов собственников	Предоставление денежной компенсации или иного объекта	Расселение инвестором	Расселение инвестором	Расселение инвестором, предоставление денежной компенсации

Подведем итоги. Одной из основных проблем современного городского развития является частое смешение градостроительных аспектов с отношениями собственности. Градостроительная деятельность в целом, а реализация крупных градостроительных проектов, направленная на реализацию публичных интересов, в особенности, не может не затрагивать частные интересы. При этом общественные интересы не могут не доминировать над частными. Напротив, частный интерес должен быть согласован с публичным и не должен ему противостоять, если они различаются. Но все это не означает, что интересами субъекта прав собственности можно пренебрегать; они должны быть защищены от произвола. Другое дело, что понятие собственности в современных условиях давно претерпело существенные изменения по сравнению с сложившимися на заре современного общества. Субъекту формального права собственности принадлежит лишь часть правомочий собственности (такие как право на использование, право на отчуждение, право на извлечение дохода), в то время как часть других прав (например, право на развитие) принадлежит городскому сообществу (представителем которого являются органы управления городом). Фактически сегодня мы имеем дело с режимом «распределенной собственности», при котором полный набор прав собственности распределен между рядом субъектов.⁶ Вопрос состоит в том, что принадлежащие субъекту правомочия должны быть четко специфицированы и формализованы, как и условия, при которых они могут быть затронуты и какова компенсация отчуждения этих прав.

Отмечание

¹ Начало этой программы было положено такими документами как: Постановление Правительства Москвы № 700-ПП от 15 августа 1995 года «О реализации программы комплексной реконструкции массовой жилой застройки первого периода индустриального домостроения» (http://mosopen.ru/document/700_pp_1995-08-15), Постановление Правительства Москвы № 48-ПП от 20 января 1998 года «О ходе реконструкции пятиэтажного и ветхого жилищного фонда города до 2000 года» (http://mosopen.ru/document/48_pp_1998-01-20) и ряда других.

² Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О мерах по реализации Закона

Санкт-Петербурга "Об адресной программе Санкт-Петербурга "Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге" от 24 июля 2008 г. № 904 (<http://docs.cntd.ru/document/8477823>), Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26 августа 2008 г. N 1103 (<http://www.alppp.ru/law/hozjajstvennaja-dejatel'nost/gradostroitelstvo-i-arhitektura/43/postanovlenie-pravitel'stva-sankt-peterburga-ot-26-08-2008--1103.html>) и др.

³ См.: gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2017/04/24

⁴ Помимо отмеченных, была и остается и масса иных значимых проблем: критерии целесообразности включения домов в адресный перечень, градостроительные возможности для расселения сносимых домов, соответствие проектов градостроительным правилам и нормативам, возможности обеспечения инженерной инфраструктурой и пр.

⁵ См.: https://www.gazeta.ru/business/realty/2017/04/20_a_10636565.shtml#page2

⁶ Подробнее о режиме «распределенной собственности» см. статью автора «Распределенная собственность» как современный режим функционирования отношений собственности» // Проблемы современной экономики, N 1 (57), 2016 (<http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=5680>)

Литература

Еременко, Е. (2017) *Исправленному верить? Проект закона о реновации прошел второе чтение в Госдуме*, Forbes, [Online] Available at: <http://www.forbes.ru/biznes/345881-ispravlennomu-verit-proekt-zakona-o-renovacii-proshel-vtoroe-chenie-v-gosdume> (Accessed: 16 January 2018)

Закон Санкт-Петербурга от 06.05.2008 N 238-39 "Об адресной программе Санкт-Петербурга "Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге" (принят ЗС СПб 16.04.2008), Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=79880#0>, (Accessed: 16 January 2018)

Земельный кодекс РФ 2017, Available at: <http://zkodeksrf.ru>, (Accessed: 16 January 2018)

Конституция Российской Федерации, Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=2875&fld=134&dst=100017,0&rnd=0.1076538941284596#0>, (Accessed: 16 January 2018)

Конституция Швеции (Королевства Швеция) от 27 февраля 1974 г., Available at: http://www.sweden4rus.ru/rus/info/juridisk/konstitucija_s_hvecii (Accessed: 16 January 2018)

Лужков, Ю (2017) „Юрий Лужков рассказал о своем опыте сноса пятиэтажек без протестов”, *Коммерсант*, [Online] Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3297743>, (Accessed: 16 January 2018)

Основной закон Федеративной Республики Германии, 23 мая 1949 г., Available at: http://www.1000dokumente.de/?c=dokument_ru&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru (Accessed: 16 January 2018)

Предварительные итоги реализации Адресной программы «Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге» 2008 – 2018 годы, Available at: <http://grad-com.ru/assets/files/predvaritelnye-itogi-realizacii-adresnoj-programmy-razvitie-zastroennyh-territorij-v-sankt-peterburge-2008-2018-gody.pdf> (Accessed: 16 January 2018)

Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика, Available at: <http://im.kommersant.ru/content/pics/doc/doc1753934.pdf> (Accessed: 16 January 2018)

Указ Президента РФ от 29.03.2017 г. № 131 о внесении изменения в Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013, Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41799> (Accessed: 16 January 2018)

Указ Президента РФ от 16.05.2017 г. № 213 о внесении изменения в Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960, Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41922> (Accessed: 16 January 2018)

Федеральный Закон 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, Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72966/, (Accessed: 16 January 2018)

Федеральный закон от 1 июля 2017 г. N 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", Available at: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1120436/> (Accessed: 16 January 2018)

Федоров, И. (2016) *"СПБ Реновация" корректирует программу РЗТ*, Available at: <https://asninfo.ru/magazines/html-version/731-spb/16342-spb-renovatsiya-korrektiruyet-programmu-rzt> (Accessed: 16 January 2018)

Sergei Maksimov, Prof. D.Sc. (Econ.)
Saint-Petersburg State University of Economics
Russia
E-mail: msn1@mail.ru