

**ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»**



**АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА  
РЕДЕВЕЛОПМЕНТА (РАЗВИТИЯ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ)**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1. Принудительное отчуждение (изъятие) недвижимости за рубежом, в том числе при реализации проектов по редевелопменту городских территорий ...	4
2. Соотношение понятий «общественная польза» в зарубежном законодательстве и «муниципальная и государственная нужда» в российском законодательстве в отношении преобразования городских территорий .....	24
3. Основные процедуры подготовки проектов редевелопмента за рубежом и требования к таким проектам .....	34
3.1. Основные этапы проектов редевелопмента .....	34
3.2. Критерии выбора территории для редевелопмента .....	46
3.3. Вопросы регулирования учета мнения населения при проведении редевелопмента и отношений с владельцами недвижимости при проведении редевелопмента .....	61
3.4. Финансирование редевелопмента на базе приращения налога (пример США) .....	66
4. Дополнительные правовые механизмы, применяемые в практике преобразования застроенных территорий за рубежом.....	71
4.1. Проект переустройства территории и консолидация земельных участков.....	71
4.2. Преимущественное право покупки .....	80
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	88
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 .....	90
ПРИЛОЖЕНИЕ 2 .....	93
ПРИЛОЖЕНИЕ 3 .....	113

## **ВВЕДЕНИЕ**

Актуальность вопросов редевелопмента застроенных территорий в российских городах возрастает с каждым днем по мере осознания пределов «расползания» территорий городов в результате комплексного освоения все новых и новых территорий вокруг городов, с одной стороны, и постоянного ветшания (физического и морального) уже существующей застройки, в том числе жилищной, с другой стороны.

Опыт редевелопмента в городах есть практически во всех странах, особенно крупнейших городах. Редевелопмент регулируется за рубежом, как общим, так и специальным законодательством; реализуется как в форме частных проектов, так и в рамках специальных государственных или местных программ.

В большинстве стран при реализации специальных публичных программ используется принцип изъятия частной собственности для общественных нужд с компенсацией «справедливой рыночной цены». Однако, изъятие в большинстве стран применяется только как крайняя мера, в основном используется основной «мажоритарный принцип» - достижение соглашения с большинством собственников, а иногда и других владельцев и пользователей недвижимости.

Настоящий обзор посвящен анализу регулирования и практики редевелопмента за рубежом в целях выработки наиболее эффективных подходов к их организации в России.

Обзор был подготовлен в 2014 году, но в целом международный опыт по данному вопросу остается актуальным и сегодня. В данном обзоре по некоторым наиболее сложным вопросам также приведены результаты сравнения зарубежного и российского регулирования. Для этих целей в обзоре актуализирован анализ российского законодательства по состоянию на май 2017 г. (раздел 2, подразделы 3.2.2 и 3.3.).

## 1. Принудительное отчуждение (изъятие) недвижимости за рубежом, в том числе при реализации проектов по редевелопменту городских территорий

Принудительное отчуждение (изъятие) недвижимости у частных лиц для общественной пользы является конституционным правом властей различных уровней в странах, где признается частная собственность. При этом права собственников отчуждаемой недвижимости защищены правом на полноценную компенсацию и правом на апелляцию.

Термины, обозначающие принудительное изъятие в разных странах отличаются - в США<sup>1</sup> *Eminent domain* (право государства на принудительное отчуждение частной собственности), в Великобритании, Новой Зеландии, Ирландии *compulsory purchase* (принудительное отчуждение, принудительная продажа), в Австралии<sup>2</sup> *compulsory acquisition* (принудительное отчуждение), в Канаде<sup>3</sup>, ЮАР *expropriation* (экспроприация), в Германии<sup>4</sup> *Enteignung* (экспроприация), во Франции<sup>5</sup> *L'expropriation* (экспроприация). Однако, смысловое содержание приведенных терминов схожее.

Анализ норм законодательства, регулирующих вопросы принудительного изъятия в перечисленных странах, позволяет определить принудительное изъятие, как право публичной власти экспроприировать (изымать) частную собственность для общественной пользы с согласия или без согласия владельцев для собственного использования либо в пользу

---

<sup>1</sup> 2010 Pennsylvania Code, Title 26 - Eminent domain “*The power of the Commonwealth to take private property for public use in return for just compensation.*”.

<sup>2</sup> Land acquisition (just terms compensation) Act 1991 No. 22. «“*compulsory acquisition*” of land means the acquisition of the land by compulsory process under this Act» .

<sup>3</sup> Expropriation Act (R.S.C., 1985, c. E-21).

<sup>4</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art 14/ Ausfertigungsdatum: 23.05.1949 «*Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.*».

<sup>5</sup> Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, Article L11-1/ «*L'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête publique et qu'il aura été procédé contradictoirement à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et autres intéressés*» .

третьих лиц при обязательном обеспечении соответствующей компенсации. В большинстве юрисдикций право изъятия со стороны государства обусловлено правом выплаты “справедливой компенсации” собственнику отчуждаемой недвижимости. Критерии “справедливости” цены, как правило, основаны на реальной рыночной цене, а споры по поводу этой цены решаются судом.

Общественная польза (цель, интерес) определяется как единственная цель, в соответствии с которой частная собственность может быть изъята на основе полномочий публичной власти по изъятию недвижимости, однако перечень объектов или случаев общественной полезности в законодательстве зарубежных стран отличается и будет рассмотрен отдельно.

Необходимым условием для принудительного отчуждения, помимо требования о соблюдении общественно значимых целей, является доказательство того, что эти цели не могут быть достигнуты иначе, как только посредством отчуждения недвижимости именно в намеченном месте. В данном случае ключевая роль отводится документам градорегулирования, в которых планируется размещение различных объектов для реализации общественных интересов, таких как улицы и магистрали, школы, госпитали, парки. Некоторые страны в местных детальных планах устанавливают зоны развития, санации, реконструкции (например, Sanierungsgebiet в Германии), в которых также возможно принудительное изъятие<sup>6</sup>.

При использовании права принудительного отчуждения должно быть объявлено о планируемом предназначении отчуждаемых земельных участков. Надлежит доказать также, что в течение установленного срока земельный участок будет использован для предусмотренных целей и что в результате не будет нарушен баланс общественных и частных интересов.

**Великобритания.** Правом отчуждения земельных участков обладают многочисленные подразделения центрального правительства, местные власти, специальные агентства по развитию (the Urban Regeneration Agencies,

---

<sup>6</sup> Baugesetzbuch §87.

Homes and Communities Agency)<sup>7</sup>, корпорации по развитию (Urban Development Corporations)<sup>8</sup> и даже некоторые коммерческие компании. Однако использование этих прав находится под жестким контролем центрального правительства: каждый акт отчуждения должен быть санкционирован министром окружающей среды, который обязан действовать в соответствии с Актом о Приобретении Земли от 1981 года<sup>9</sup> (этот документ заменил соответствующий Акт 1946 года). Министр окружающей среды может организовать принудительный выкуп любой земли, необходимой для общественного обслуживания<sup>10</sup>.

Целесообразность введения этого вида специальных прав была первоначально осознана в период активного строительства общественных железных дорог и каналов. Поэтому инициаторами введения практики отчуждения земельных участков стали деловые и коммерческие фирмы, осуществлявшие этот вид строительства. Однако каждый случай подобного отчуждения мог быть осуществлен только на основании специального Акта, принимавшегося Парламентом.

Акт от 1946 года унифицировал в значительной мере процедуры принудительной покупки земли, установив (первоначально), что эти действия могли осуществлять только местные власти и центральное правительство (министр транспорта).

Решив произвести принудительное отчуждение земельных участков, уполномоченные органы должны принять соответствующее официальное распоряжение. В распоряжении должна содержаться ссылка на карту (схему) с указанием границ участков, подлежащих отчуждению.

Следующим шагом в процессе принудительного отчуждения является официальное оповещение всех лиц, кого этот акт может затронуть. Если владелец отчуждаемой недвижимости находится за границей или по каким-

---

<sup>7</sup> Housing and Regeneration Act 2008.

<sup>8</sup> Part 3, s.160 Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act 1993.

<sup>9</sup> Compulsory Purchase (Vesting Declarations) Act 1981.

<sup>10</sup> New Towns Compulsory Purchase (Contemporaneous Procedure) Regulations 1947

либо причинам не может быть найден, то производится оценка этой недвижимости и компенсационные суммы переправляются на банковский счет суда. То же самое происходит, если владелец отказывается передавать свои права на земельный участок.

Законом установлен предел времени для осуществления процедуры отчуждения земельных участков. Он равен трем годам. После этого срока соответствующие полномочия перестают действовать<sup>11</sup>.

Соответствующие оповещения должны быть разосланы всем собственникам и арендаторам подлежащей отчуждению недвижимости. Если не последовало оспаривающих возражений, то министр окружающей среды может утвердить распоряжение уполномоченных органов<sup>12</sup>. Если же поступили должным образом оформленные и представленные возражения, то министр должен организовать слушания всех заинтересованных сторон. Однако он может и не организовывать слушаний, если возражения относятся только к размерам предполагаемых компенсаций (что предстоит решать соответствующим судебным органам). Перед принятием своего решения министр обязан проанализировать специальный доклад, составленный по материалам слушаний (разбирательств). Оповещение о состоявшемся утверждении министром распоряжения местных органов власти должно быть также опубликовано в местной печати, а лица, которых непосредственно затрагивает предстоящее отчуждение, должны быть оповещены об этом особо.

Полномочиями по принудительному изъятию наделены (или в свое время были наделены) также агентства и корпорации по развитию территорий, например, Homes and Communities Agency<sup>13</sup>, London Docklands Development Corporation. Министр окружающей среды предоставляет корпорациям городского развития соответствующие полномочия, так что они

---

<sup>11</sup> Wade H.W.R. Administrative law. Sixth Edit. Clarendon Press. ,Oxford.

<sup>12</sup> Compulsory Purchase (Vesting Declarations) Act 1981, Part II, (6).

<sup>13</sup> Housing and Regeneration Act 2008 CHAPTER 2, s.9 «*The HCA may acquire land compulsorily if the Secretary of State authorises it to do so*».

являются планировочной администрацией для своих районов. Корпорации могут предоставлять гранты для развития и расширения фирм во внутригородских районах и могут предоставлять ссуды для строительства на земле, которую они продают или сдают в аренду. Корпорации городского развития управляются советом, назначаемым министром окружающей среды, и подлежат различным мерам контроля, включая требования составлять ежегодные планы деятельности корпорации и предоставлять отдельные проекты для одобрения министерством. Совет корпорации обязан также согласовывать свою деятельность с местной властью, в юрисдикции которой расположена зона деятельности корпорации.

Корпорация лондонских доков (London Docklands Development Corporation)<sup>14</sup> была создана парламентом в 1981 году в соответствии с Актом о местном управлении и планировании от 1980 г. Одиннадцать членов Совета Корпорации, его председатель и заместитель назначаются министром окружающей среды и подотчетны через него перед Парламентом. На протяжении 17 лет корпорация была ответственна за преобразование площади 8,5 квадратных миль (22 кв. км) в Лондоне. За это время корпорация израсходовала 1,86 млн. ф. ст. прямых государственных субсидий на привлечение 7,7 млрд. ф. ст. частных инвестиций ("финансовый рычаг" составил 1:4). Было продано для реконструкции 1066 акров земли, 144 км построено новых и улучшено существующих дорог, реализовано строительство 25 млн кв. м коммерческой/промышленной недвижимости, мелиорированы 1884 акров заброшенных земель, построено 24046 новых домов, действуют 2700 предприятия торговли, создано 85 тыс. рабочих мест<sup>15</sup>.

**Финляндия.** Принципы отчуждения для общественных нужд определены Актом о планировке и строительстве от 1958 года и специальным Актом об отчуждении от 1977 года. Муниципалитеты имеют

---

<sup>14</sup> <http://www.lddc-history.org.uk>

<sup>15</sup> <http://www.lddc-history.org.uk/lddcachievements/index.html>

право принудительно отчуждать почти все типы земельной собственности для целей городского развития. В границах городских районов, на которые распространяется действие юридически правомочных планировочных документов, муниципалитет может отчуждать без специального разрешения участки улиц, рыночных площадей, рекреационные зоны и другие земельные участки для общественных целей. Дополнительно, центральное правительство может предоставить разрешение на отчуждение в специально оговоренных случаях. Это относится к:

- земельным участкам, которые не были застроены в соответствии с местным планом в течение 4-х лет с момента официального оповещения о начале строительства;
- переуплотненным участкам или участкам, здания на которых разрушены в результате пожара;
- районам, где реализация плана невозможна без специальных мер со стороны муниципалитета;
- кварталам, прилегающим к улице, где ведущееся строительство вызывает кардинальные изменения в функциональном использовании и облике прилегающей территории;
- районам, которые решением муниципального совета предназначаются для нового строительства, но где затруднительно или невозможно изменить границы землевладений;
- территориям, пригодным для жилищного строительства, в случае, если в границах муниципалитета отсутствует достаточно земли, которая могла бы быть куплена муниципалитетом для этих целей по доступным рыночным ценам;
- другим земельным участкам, если этого требуют общественные интересы<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Virtanen P.V. Urban land policy in Finland. The report presented at the symposium "East-West. Land policy".

Наряду с "прямым" отчуждением используется и так называемое право преимущественной покупки. Действие этого вида права может быть проиллюстрировано на следующем примере. Предусмотренное местным детальным планом новое строительство часто требует "собрать" относительно большой участок земли из нескольких маленьких землевладений. Закон предусматривает довольно оригинальную процедуру. Преимущественное право покупки окружающих участков предоставляется тому владельцу, у которого суммарная стоимость принадлежащей ему в этом месте недвижимости наибольшая. Но, если он не желает производить эту операцию, то право преимущественной покупки предоставляется следующему (в ранжированном ряду стоимости недвижимости) землевладельцу, и так до тех пор, пока не найдется желающий. Если же таковой не объявится, то муниципалитету предоставляется право произвести принудительное отчуждение всех земельных участков.

В Финляндии незастроенный участок может быть отчужден, если в течение соответствующего периода после официального обращения к землевладельцу о необходимости застройки участка по утвержденному детальному плану, это обращение не было выполнено. Первоначально этот период был установлен в 7 лет, в 1977 году он был сокращен до 4 лет, а в 1990 году - до 3-х лет.

Обычно отчуждение считается достаточно эффективным инструментом земельно-градостроительной политики. Однако, этот инструмент используется не слишком часто.

**Германия.** Изъятие (экспроприация) недвижимости в Германии допустима в отдельно взятом случае лишь тогда, когда это необходимо для блага общества, и если другие способы приобретения участка на рынке для строительства оказались безуспешными.

Изъятие производится не только для государственных и муниципальных нужд, но и в пользу лица, которое предлагает проект развития, в результате реализации которого текущее использование земли

будет приведено к соответствующему виду использования согласно правилам, установленным планом застройки (градостроительные причины). Для этого заинтересованное лицо направляет заявку в муниципалитет (общину), на территории которого находятся земли, подлежащие изъятию. В течение 1 месяца муниципалитет (община) рассматривает заявку, пишет комментарии и отправляет её в вышестоящий уполномоченный орган (Enteignungsbehörde)<sup>17</sup>.

Решение по изъятию принимается в судебном порядке. До начала слушаний в суде уполномоченный орган по изъятию земель проводит необходимые согласования. Должны быть предоставлены возможности для представления своих интересов правообладателей на землю, заявителя, представителей власти.

Процедура изъятия начинается с записи в поземельной книге о том, что данный земельный участок/другая недвижимость подлежат изъятию у данного зарегистрированного собственника. Уполномоченный орган по изъятию (Enteignungsbehörde) уведомляет Земельный кадастр (Grundbuchamt) о начале процедуры изъятия. Уполномоченный орган по изъятию просит Земельный кадастр занести сведения в поземельную книгу о начале процедуры изъятия. Земельный кадастр уведомляет уполномоченный орган по изъятию, что любые записи заявителей в поземельную книгу в отношении земельных участков после начала процедуры их изъятия внесены не будут<sup>18</sup>.

Всем заинтересованным лицам (Beteiligte) за месяц направляются уведомления о дате слушаний в суде. В уведомлении о проведении слушаний указывается, что все заинтересованные лица приглашаются представить свои интересы во время слушаний, и что во время слушаний не принимаются заявления по другим земельным участкам, другим объектам недвижимости и техническим вопросам организации слушаний, не относящихся к теме данных слушаний.

---

<sup>17</sup> § 104-105 Baugesetzbuch.

<sup>18</sup> § 108 Baugesetzbuch.

За это время каждое заинтересованное лицо должно представить информацию о себе из поземельной книги. К заинтересованным лицам (участникам процесса изъятия) согласно § 106 Baugesetzbuch относятся:

- 1) заявитель;
- 2) собственник земельного участка, права собственности которого зарегистрированы в земельном кадастре или каким-либо другим способом;
- 3) правообладатели, не зарегистрированные в поземельной книге, но которые имеют право на приобретение прав на участок, или владеют частью участка. Регистрация прав должна быть сделана до конца слушаний по вопросам изъятия;
- 4) другие правообладатели;
- 5) претенденты на замену прав [согласно § 91 Baugesetzbuch];
- 6) община (муниципалитет).

Если у кого-то из участников судебных слушаний есть сомнения по поводу своих прав, то уполномоченный орган по изъятию земли устанавливает срок, в течение которого участники должны собрать все документы для доказательства своих прав. После этого срока начинается процесс изъятия вне зависимости от дальнейшего решения участников.

Уполномоченный орган по изъятию стремится к достижению соглашений между всеми заинтересованными сторонами. Соглашение заверяется в суде, к нему прикрепляется протокол слушаний в суде. Уполномоченный орган по изъятию организует процесс выплаты предоплаты собственнику земельного участка в размере ожидаемой компенсации, а также выполнение других соглашений между заинтересованными сторонами<sup>19</sup>. Если соглашение между заинтересованными сторонами не достигнуто, то уполномоченный орган по изъятию решает вопрос об отчуждении имущества на судебном заседании, представив все необходимые документы и возражения<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> § 110 Baugesetzbuch

<sup>20</sup> § 112 Baugesetzbuch

Денежная компенсация вносится на депозит, если компенсация по изъятию осуществляется в отношении более одного человека или когда соглашение об уплате не установлено. Депонирование происходит в окружном суде в районе, где расположено недвижимое имущество, подлежащее изъятию<sup>21</sup>. При расчёте компенсации за изъятие рассчитывается рыночная стоимость земельных участков и иной недвижимости на момент принятия решения об изъятии. Размер компенсации не будет увеличен, если собственник земельного участка проводил на нём специальные улучшения для повышения стоимости, а также нашёл другого покупателя, который предлагает ему более высокую цену за земельный участок, чтобы тем самым «доказать», что его земельный участок стоит дороже<sup>22</sup>.

Если не исполняется исполнительное решение (план действия по процедурам изъятия, компенсации), то уполномоченный орган по изъятию отменяет решение об изъятии по просьбе заинтересованных лиц, если в отношении них в течение одного месяца со дня утверждения решения об изъятии не были обеспечены компенсации<sup>23</sup>.

Срок реализации процесса изъятия и переустройства может быть продлён, если бенефициар доказывает, что не сможет выполнить цель изъятия (т.е. застройку) без нарушения договорённости в установленный срок, или до истечения срока реализации цели изъятия происходит процедура универсального правопреемства (например, объявляется наследник)<sup>24</sup>.

Существует и такое явление в правоприменительной практике, которое называется "обратное отчуждение". Прежний собственник может потребовать, чтобы ранее отчужденный земельный участок был вновь отчужден уже теперь в его пользу (обратное отчуждение). Это возможно, если и поскольку лицо, в пользу которого произведено первое отчуждение (или его правопреемник), не использовало земельный участок в течение

---

<sup>21</sup> § 112 Baugesetzbuch.

<sup>22</sup> § 95 Baugesetzbuch.

<sup>23</sup> § 120 Baugesetzbuch.

<sup>24</sup> § 114 Baugesetzbuch.

установленного срока для целей, ради которых было произведено это отчуждение. При «обратном отчуждении» предусматривается выплата компенсации бывшему собственнику за причиненный ущерб<sup>25</sup>.

Муниципальные органы после приобретения земельных участков посредством принудительного отчуждения должны их продавать под надзором общественности тем лицам, которые обязуются использовать земельный участок в течение соответствующего периода согласно правовым предписаниям планов застройки. Это не относится к земельным участкам, которые необходимы в качестве так называемого "обменного земельного фонда" для намеченных градостроительных мероприятий, для компенсации в натуральной форме (земельными участками) и прочих общественных целей<sup>26</sup>.

**Швеция.** Муниципалитеты в этой стране имеют право приобретать земельные участки посредством принудительного отчуждения (или "принудительной покупки"), если застройка на этих участках была выполнена вопреки или не в соответствии с регламентами местного детального плана<sup>27</sup>.

Часто с принудительным отчуждением (или "принудительной покупкой") недвижимости связаны с мероприятиями по формированию так называемого "земельного запаса". В Швеции местные администрации должны делать земельный запас для жилищного и промышленного строительства на период, по меньшей мере, 10 лет. Они должны гарантировать, что всегда будет в наличии земля, доступная в течение следующих 5 лет, в размерах, определенных местными планами развития, и что в течение этого времени будет, по крайней мере, 2-летнее обеспечение землей для немедленного освоения жилищным строительством. Согласно национальному законодательству местные администрации должны скупать земельные участки, необходимые для реализации планов городского

---

<sup>25</sup> § 102 Baugesetzbuch.

<sup>26</sup> § 15 Baugesetzbuch.

<sup>27</sup> Mattsson H. Urban land policy in Sweden. The report presented at the simposium "East-West. Land Policy".

развития на период 7-10 лет. Государство предоставляет общинам ссуды на приобретение земли<sup>28</sup>. После приобретения земли муниципалитеты должны затем продавать ее застройщикам для производства строительных работ в соответствии с утвержденными самими же муниципалитетами детальными планами. Приобретение земли может происходить как до, так и после завершения планировочных работ. Первый случай более предпочтителен для муниципалитетов, поскольку стоимость земли обычно остается относительно невысокой до тех пор, пока не утверждены планировочные решения. Более раннее приобретение земли в муниципальную собственность может дать муниципалитетам стратегический земельный резерв, с помощью которого они могут контролировать стоимость дополнительных покупок земли и более успешно реализовывать планировочные решения.

**Франция.** Французское национальное законодательство, так же как и в других странах, регламентирует процедуры принудительного отчуждения. Процедуры принудительного изъятия (экспроприации) во Франции регулируются Кодексом экспроприации для жилищно-коммунального хозяйства (Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique). Такие процедуры включают два этапа - административный и оценочный.

На первом - административном этапе обычно решается вопрос о соответствии планируемого отчуждения общественным интересам. Для этого проводится общественный опрос<sup>29</sup>, который призван выяснить мнения всех заинтересованных сторон. При подтверждении "общественного интереса" проводится обследование участков и зданий, намеченных под отчуждение. После этого префект издает указ с перечислением имен собственников и объектов недвижимости, подлежащий принудительному отчуждению.

На втором этапе производится оценка недвижимости и размеров компенсации, если стороны не сошлись в цене. Принудительное отчуждение - процедура как продолжительная (редко когда на нее уходит менее 2-3 лет),

---

<sup>28</sup> Garner J.F. (ed). Planning law in Western Europe.

<sup>29</sup> Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, Article L11-1.

так и дорогая (например, в дополнение к стоимости недвижимости собственнику выплачивается до 25% этой суммы на переезд и прочие расходы по освобождению участка)<sup>30</sup>.

Согласно Градостроительному кодексу Франции, полномочиями по изъятию недвижимости могут наделяться исполнительные агентства по развитию<sup>31</sup>. Органы государственной власти, местные органы и агентства вправе приобретать земельные участки, в том числе и через принудительное отчуждение, для обеспечения земельных резервов<sup>32</sup>, которые необходимы для реализации проектов городской реновации и местной жилищной политики, обеспечивающих обновление городов. *Зоны обновления городов*, в свою очередь, выделяются как особые городские зоны, которые сталкиваются с определенными трудностями в связи с их расположением на территории города, их экономическими, финансовыми и другими характеристиками. Требования к таким зонам устанавливаются законом с учетом числа жителей, уровня безработицы, доли молодежи в возрасте до двадцати пяти лет, доли неквалифицированных работников, а для их обновления предоставляются определенные налоговые льготы и специальные средства на их социальное обустройство.

Особые городские зоны представляют достаточно большую проблему с точки зрения градостроительства, поэтому *Закон по планированию и реконструкции городов* от 1 августа 2003 года (так называемый закон Borloo) дал старт реализации во Франции *Национальной программы обновления городов* (Le programme national de rénovation urbaine, PNRU), которая направлена на реструктуризацию особых городских зон с целью социального разнообразия и устойчивого развития. В целях обеспечения программы с 2004 года работает *Национальное агентство реконструкции городов*

---

<sup>30</sup> "Экспроприация недвижимости: зарубежный опыт". ["Строительство и недвижимость" (Минск).- 12.10.2004.-№040].

<sup>31</sup> Code de l'urbanisme L321-31.

<sup>32</sup> Code de l'urbanisme L221-1.

(l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine)<sup>33</sup>, основная цель которого обновить 500 городских кварталов по всей Франции. Программа включает в себя такие операции по городскому планированию, как восстановление, снос и строительство жилья; создание, восстановление и снос общественных объектов; реорганизация экономического пространства, и другие мероприятия по привлечению инвестиций, способствующих обновлению городов. В период 2004-2011 гг., данная программа способствовала увеличению предложения наемного социального жилья на 250 000 единиц посредством строительства нового социального жилья в особых городских зонах<sup>34</sup>.

**США.** Практика принудительного отчуждения недвижимости стала применяться в американских колониях с введением общего права. Раньше неиспользуемые земли могли отчуждаться без выплат компенсаций, что обосновывалось избытком территориальных ресурсов и дешевизной их приобретения. При разработке Конституции США возникли разные мнения о праве изъятия. Томас Джефферсон выступал за устранение остатков феодализма и продвигал идею владения имуществом по безусловному праву<sup>35</sup>. Джеймс Мэдисон предлагал компромиссное решение - защитить права собственности в какой-то степени за счет выплаты компенсаций, предложив использование термина «общественная польза» взамен «общественных целей, интереса или выгоды»<sup>36</sup>.

Пятая Поправка к Конституции США наложила ограничения по использованию права принудительного отчуждения: изъятие должно осуществляться с целью общественной пользы, а также должна выплачиваться справедливая компенсация. Четырнадцатая поправка к

---

<sup>33</sup> <http://www.anru.fr/index.php/fre/ANRU>

<sup>34</sup> Didier VANONI. Le programme national de rénovation urbaine : état des lieux a mi-parcours.// [http://www.crpve91.fr/T1\\_ville-logement-habitat/pdf/Vanoni.pdf](http://www.crpve91.fr/T1_ville-logement-habitat/pdf/Vanoni.pdf)

<sup>35</sup> <http://libertyonline.hypermall.com/Jefferson/Summaryview.html>

<sup>36</sup> [http://www.independent.org/pdf/tir/tir\\_12\\_03\\_04\\_benson.pdf](http://www.independent.org/pdf/tir/tir_12_03_04_benson.pdf)

Конституции дополнила требование справедливой компенсации в отношении изъятия со стороны государственных и местных властей<sup>37</sup>.

Обычно процедура выкупа при принудительном отчуждении недвижимости включает решение о выкупе со стороны уполномоченного публичного агентства, включая декларацию об общественной пользе, за которым следует процедура оценки, предложение о выкупной цене и затем торг. Если собственник не удовлетворен выкупной ценой, он может подать прошение в суд для определения справедливой компенсации. На время прохождения судебной процедуры собственность переходит государству при условии, что сумма выкупа депонирована на счет траста. Большинство судов используют для установления “справедливой компенсации” рыночную цену изымаемого объекта недвижимости.

С годами определение “общественная польза” распространилось на планы экономического развития, когда право властей на изъятие имеет целью улучшение общественного благосостояния поселений и касается не отдельных объектов недвижимости, а территорий с определенными признаками деградации, для которых необходима процедура редевелопмента. Этот факт периодически подвергается критике, как ущемление прав собственника. Современные правила в отношении “общественной пользы” применительно к праву изъятия со стороны власти подтверждаются судебной практикой, хотя судьи осознают, что некоторые штаты имеют право принимать изменения к конституции штатов, которые ограничивают право изъятия путем либо сужения понятия “общественной пользы”, либо расширения прав собственников недвижимости по сравнению с федеральной Конституцией. Некоторые штаты, как, например, Алабама, Миннесота и Новый Хэмпшир, ограничили право изъятия у собственников только для видов использования недвижимости, которой будет владеть государство или муниципалитет.

Приведем интересные исторические факты.

---

<sup>37</sup> <http://constitution.findlaw.com/amendment5/annotation14.html#t182>

Верховный Суд на протяжении долгого времени пытался отсрочить права отдельных штатов на определение ими самостоятельно понятия «общественная польза». В 1832 году Суд постановил, что право изъятия может быть использовано для того, чтобы позволить владельцу мельницы провести работы по расширению плотины, затопив при этом земельный участок соседа выше по реке. По мнению суда, общественная польза не должна означать общественное пользование землей, а может обозначать общественную выгоду<sup>38</sup>. В деле *Clark vs. Nash* (1905) Суд признал, что в разных регионах страны имеют место разные обстоятельства, и определение общественной пользы может различаться от случая к случаю. Суд постановил, что фермер может расширить оросительный канал, используя при этом территорию соседнего фермера (при условии компенсации), так как ему дано право на «управление течением реки, являющимся преследованием общественной пользы». Учитывая сухой климат штата Юты, суд решил, что не имеющий выхода к реке фермер обладает такими же правами, как и имеющий выход к воде<sup>39</sup>. До принятия 14-й поправки к Конституции, ратифицированной в 1868 году, ограничения по праву изъятия, указанные в 5-й поправке, применялись на федеральном уровне, а не на уровне штатов. В 1896 году дело *Chicago, Burlington & Quincy Railroad v. Chicago* привело к включению положений об изъятии 5-й поправки в соответствующую статью 14-й поправки, и штаты получили возможность изымать частную собственность, которая им требовалась в рамках преследования общественной пользы, выплачивая компенсацию собственнику. Это стало началом доктрины «выборочного объединения территорий».

Широкое толкование права об изъятии вновь получило свое подтверждение в деле *Berman v. Parker* (1954), в котором Верховный Суд США пересмотрел заявление Колумбийского округа об изъятии разрушенных строений с целью избавиться от трущоб в юго-западной части

---

<sup>38</sup> <http://www.hoover.org/policy-review>

<sup>39</sup> <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/198/361/>

Вашингтона. После изъятия территория, строения на которой будут снесены, могла бы быть передана частным девелоперам, которые бы возвели здесь жилье, офисы и торговый центр. Суд принял решение не в пользу находящихся в этом районе владельцев недвижимости, не относящейся к трущобам, на основании того, что проект должен рассматриваться как планирование всей территории в целом, а не отдельных земельных участков<sup>40</sup>. В деле *Hawaii Housing Authority v. Midkiff* (1984) Верховный Суд одобрил применение права на изъятие с целью передачи прав собственности на землю от арендодателя его арендаторам, которые владели домами, построенными на этой земле. Объяснение данного решения состояло в необходимости ликвидировать жилищную олигополию и, следовательно, понизить и стабилизировать цены на жилье, хотя на самом деле в результате этого решения цены значительно увеличились.

Решение Суда по делу *Kelo v. City of New London*, 545 U.S. 469 (2005) дало право властям Нового Лондона, Коннектикут, принудительно изымать нетрущобную частную недвижимость и передавать ее за арендную плату, размером доллар в год, частному девелоперу только с целью увеличения муниципальных доходов<sup>41</sup>. Принятие таких решений вызвало активное недовольство со стороны населения таким применением права изъятия. Реакцией нескольких штатов на данное дело стало постановление о необходимости пересмотреть законодательство штатов, чтобы в дальнейшем ограничить такое использование права об изъятии. Суды Иллинойса, Мичигана, Оклахомы, Южной Каролины вынесли решение, согласно конституциям штатов, запретить подобные изъятия.

Редевелопмент в Новом Лондоне оказался провальной деятельностью, в 2012 году там еще ничего не было построено, хотя было потрачено более 80 млн долларов государственных средств. Корпорация Пфицер, потенциальный бенефициарий редевелопмента на данной территории и

---

<sup>40</sup> [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=902926](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=902926)

<sup>41</sup> [http://www.oyez.org/cases/2000-2009/2004/2004\\_04\\_108#argument](http://www.oyez.org/cases/2000-2009/2004/2004_04_108#argument)

владелец крупного исследовательского центра, в 2009 году объявил о закрытии центра незадолго до прекращения срока налогового соглашения с городом.

Сторонники расширения права изъятия считают, что оно необходимо для поддержки и развития поселений и эффективного землепользования. Противники считают, что изымать частную собственность без ограничений и передавать другим частным лицам, получающим доход от этого, абсурдно.

В США право изъятия публичными органами являлось мощным двигателем экономического развития страны. Оно до последнего времени широко используется для прокладки дорог и других коммуникаций, включая также порты, аэропорты, правительственные комплексы.

**Австралия.** Статья 51 Конституции разрешает федеральным властям издавать законы, касающиеся «приобретения собственности на справедливых началах у любого штата или персоны для любых целей, в отношении которых Парламент имеет силу издавать законы». Это было сформулировано таким образом, чтобы «справедливая компенсация» не подразумевала только монетарную компенсацию или предоставление другой недвижимости. При этом суд должен определить, что такое «справедливая» продажа.

Принудительное изъятие государством недвижимости, находящейся в частной собственности, также возможно, если она попадает в зону девелопмента или редевелопмента<sup>42</sup>, а также, если она попадает в зону, где планируется осуществление общественных работ (строительство объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры)<sup>43</sup>.

Предусмотрен следующий порядок. Издаётся декларация о планируемом изъятии (pre-acquisition declaration), она публикуется в официальной правительственной газете (the Commonwealth Gazette) и в местной газете, затем в течение 14 дней доводится до сведения

---

<sup>42</sup> Part 3, s.23 Midland Redevelopment Act 1999

<sup>43</sup> Part 4, s.41 Public Works and Procurement Act 1912

индивидуально до каждого собственника<sup>44</sup>. Собственник может дать согласие на изъятие, и в рамках переговорного процесса лица будут договариваться о цене передачи собственности. Собственник может также попытаться оспорить решение в суде. Если решение об изъятии остается в силе, декларация об изъятии публикуется по такому же регламенту. Период изъятия длится 18 месяцев с момента издания декларации об изъятии.

Размер компенсации определяется:

- рыночной ценой недвижимости;
- издержками собственника в результате изъятия (например, издержки на переезд);
- издержками юридического характера (консультации с юристами по вопросам изъятия, заключению договоров).

В 2003 году размер компенсации по пункту «издержки смены жительства» (только переезд) был равен 15 300 долларов (это индексируемый норматив)<sup>45</sup>.

**Ирландия.** Местные власти и органы центральной власти наделены правом изъятия недвижимости с целью выполнения ими своих функций, включая содействие реализации плана развития или стратегии по развитию жилищного строительства (The Planning and Development Act, 2000).

Правом выкупа земли также обладают 4 публичных девелоперских агентства (Dublin Docklands Development Authority, Grangegorman Development Agency, National Sports Campus Development Authority, Industrial Development Agency), которые занимаются развитием и обновлением территорий (Local Government Act, 2001).

Изъятие может являться принудительным или совершаться по соглашению, в том числе для реализации инфраструктурных проектов, в промышленных целях, с целью обновления жилищного фонда. Размер

---

<sup>44</sup> Land Acquisition Act 1969.

<sup>45</sup> Australian Government: Office of Finance and Administration website; Lands Acquisition: Compensation, February 20, 2003.

компенсации определяется независимым лицом, он должен быть не ниже рыночной цены изымаемой земли или другой недвижимости, должны быть учтены понесенные в результате процесса изъятия затраты и возможные потери лица от совершенного изъятия.

**Сингапур.** Право принудительного отчуждения реализуется на основе Акта об отчуждении земли, который позволяет осуществлять выбранную схему редевелопмента для городского обновления. Дополнение к Акту о праве на землю позволяет покупать недвижимость для целей городского обновления у коллектива собственников в случае, если большинство согласно продать, а меньшинство - нет.

**Япония.** Многие страны признают право изъятия государством в гораздо меньшей степени, чем, например, англоговорящие страны. В Японии, например, право изъятия достаточно слабое, что продемонстрировала оппозиция на расширение Международного аэропорта Нарита, а также непропорционально большая финансовая “приманка”, данная жителям на участках, кандидатах на редевелопмент Роппонги Хиллс в обмен на их согласие уехать.

В последние годы данное право в Японии расширяется, в том числе в рамках редевелопмента городских территорий.

**Китай.** Напротив, в Китае право принудительного изъятия применяется во всех случаях, когда нужно очистить место для нового жилого или правительственного комплекса.

**Общие выводы:** Таким образом, можно выделить несколько общих черт и различий схем реализации права изъятия недвижимости для общественной нужд в разных странах. Практически во всех странах, где существует частная собственность на землю и недвижимость, законодательство допускает принудительное отчуждение частной собственности для общественной пользы, предоставляя компенсацию собственникам по «справедливой» цене. Критерии «справедливости» цены,

как правило, основаны на реальной рыночной цене, а споры по поводу этой цены решаются судом.

В законодательстве разных стран по-разному подходят к вопросам о том, что такое «общественная польза», и относятся ли реновация и преобразование деградированных частей городских территорий – таких, как территории с преобладанием ветхого фонда, деградированных территорий вблизи промышленных предприятий и с нарушенной экологией, криминально отягощенных или финансово убыточных – общественной пользой. При этом в большинстве стран реализация таких проектов признается в целях достижения общественной и пользы (при тех или иных условиях).

## **2. Соотношение понятий «общественная польза» в зарубежном законодательстве и «муниципальная и государственная нужда» в российском законодательстве в отношении преобразования городских территорий**

В наиболее общем случае государство (власть, правительство) использует право принудительного отчуждения (изъятия) в отношении объектов недвижимости с целью осуществления проектов преобразования (редевелопмента), таких, например, как прокладка новых дорог. Основанием для изъятия недвижимости у собственников в случаях, когда это связано с прокладкой улиц, коммунальных сетей, сносом ветхих строений, объединением участков, расчисткой территорий от загрязнений и другими мероприятиями, связанными с преобразованием территорий, является «общественная цель» или «общественная польза». Используется также термин «в общественных интересах».

Право принудительного изъятия является основным и существенным отличием в отношениях между участниками процесса преобразования городских территорий по сравнению с обычным процессом застройки на свободных территориях. Применительно к застроенным территориям право

изъятия недвижимости может возникнуть только в связи с «общественной пользой» – в зарубежном законодательстве или с «государственной и муниципальной нуждой» - в российском законодательстве (принудительное изъятие по другим основаниям – реквизиция, конфискация и пр., в данной работе не рассматривается).

Например, в соответствии с определением “общественной пользы” в законодательстве США – общественная польза является единственным основанием для изъятия публичными властями недвижимости у частных лиц на основе права изъятия частной собственности (Eminent domain). Общественная польза (Public use) в законодательстве США трактуется достаточно широко и включает следующие цели и объекты, которые необходимо разместить на изымаемых землях: школы, улицы, проспекты, правительственные здания, парки, водные ресурсы, контроль за затоплением, расчистка трущоб и редевелопмент, социальное жилье, публичные театры и стадионы, сооружения для безопасности, бухты, мосты, железная дорога, аэропорты, терминалы, тюрьмы, коммунальные службы и сети (включая головные объекты), каналы и большое число иных объектов и целей, трактуемых как публичные<sup>46</sup>.

В России право изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд регламентируется Гражданским Кодексом Российской Федерации (далее - ГК РФ), Земельным Кодексом Российской Федерации (далее - ЗК РФ) и Жилищным Кодексом Российской Федерации (далее - ЖК РФ) (в части особенной при переселении граждан из аварийных многоквартирных домов).

Понятия «общественная нужда» или «публичная польза» в законодательстве США, а также «государственная и муниципальная нужда» в российском законодательстве имеют общие черты и принципиальные различия.

---

<sup>46</sup> Declaration of Rights (selection 1- sec.31) Article 1 adopted 1879).

Применительно к вопросам изъятия недвижимости эти понятия всегда обусловлены необходимостью выплаты «справедливой компенсации» или выкупа у собственника, а также правом последнего обращаться в суд в случае несогласия с предложенной ценой. Это – фундаментальное общее положение. Далее следуют различия, которые заключаются в следующем.

1. Право изъятия для общественной пользы в законодательстве США гарантировано Конституцией и не предполагает его оспаривания по причинам несогласия собственника, кроме как оспаривания размера выкупной цены<sup>47</sup>.

Конституцией Российской Федерации закреплена основополагающая норма об изъятии имущества для государственных нужд при условии предварительного и равноценного возмещения.<sup>48</sup> Более подробное регулирование осуществляется на уровне кодифицированных актов – федеральных законов. В отличие от США, в Российской Федерации, по общему правилу, решение об изъятии объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд может быть обжаловано в суд без ограничения предмета такого обжалования.<sup>49</sup> Поскольку такое решение не содержит выкупной цены, а только сведения об изымаемых объектах недвижимого имущества, цели изъятия и реквизиты документов, в соответствии с которыми осуществляется такое изъятие,<sup>50</sup> соответственно, судебное обжалование производится в отношении указанных сведений.

Российским законодательством также допускается оспаривание выкупной цены изымаемых объектов путем судебного оспаривания отчета об оценке объектов.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Раздел 9 (16) Конституции США от 11 Марта 1861 года.

<sup>48</sup> Согласно части 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации «Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения».

<sup>49</sup> См. пункт 14 статьи 56<sup>6</sup> ЗК РФ.

<sup>50</sup> См. пункт 4 статьи 56<sup>6</sup> ЗК РФ.

<sup>51</sup> В соответствии со статьей 13 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»: «В случае наличия спора о достоверности величины рыночной или иной стоимости объекта оценки, установленной в отчете, в том числе и в связи с имеющимся иным отчетом об оценке этого же объекта, указанный спор подлежит рассмотрению судом, арбитражным судом в соответствии с установленной подведомственностью, третейским судом по соглашению сторон спора или

Допускается также и оспаривание в общем порядке соответствующих судебных решений, в частности, решения суда о принудительном изъятии земельного участка и (или) расположенных на нем объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд. Однако, из этого правила для случаев изъятия объектов недвижимого имущества в целях комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления установлено исключение, согласно которому решение суда об изъятии объектов недвижимого имущества, изымаемых для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории, может быть оспорено только в части размера компенсации за изъятые объекты недвижимого имущества.<sup>52</sup>

2. Если в законодательстве США перечень случаев и объектов, для размещения которых возможно применение права изъятия для общественной пользы, широкий, но достаточно определенный<sup>53</sup>, то в российском законодательстве перечень оснований изъятия для государственных и муниципальных нужд, установленный статьей 49 ЗК РФ, довольно неопределенный<sup>54</sup> и не является закрытым, поскольку изъятие объектов недвижимого имущества может осуществляться также по иным основаниям, «предусмотренным федеральными законами»<sup>55</sup>. С учетом того, что в российском законодательстве отсутствует и само определение «государственных и муниципальных нужд», законодатель в установлении новых оснований изъятия имущества практически ничем не ограничен.<sup>56</sup>

---

договора или в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, регулирующим оценочную деятельность».

<sup>52</sup> См. пункт 13 статьи 56<sup>12</sup> ЗК РФ.

<sup>53</sup> К таким объектам относятся: школы, улицы, проспекты, правительственные здания, парки, водные ресурсы, контроль за затоплением, расчистка труб и реновация, социальное жилье, публичные театры и стадионы, сооружения для безопасности, бухты, мосты, железная дорога, аэропорты, терминалы, тюрьмы, коммунальные службы и сети (включая головные объекты), каналы и большое число иных объектов и целей, трактуемых как общественные.

<sup>54</sup> Например, в соответствии с пунктом 1 статьи 49 ЗК РФ изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях по основаниям, связанным с «выполнением международных договоров Российской Федерации».

<sup>55</sup> См. пункт 3 статьи 49 ЗК РФ.

<sup>56</sup> До 1 апреля 2015 года редакция пункт 3 статьи 49 ЗК РФ предусматривала также дополнительные случаи изъятия земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, определяемые законами субъектов Российской Федерации. Такая

С другой стороны, перечень объектов государственного значения (объектов федерального значения, объектов регионального значения) или объектов местного значения, для размещения которых допускается изъятие объектов недвижимости, при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции этих объектов,<sup>57</sup> хотя и не является закрытым, но явно недостаточен для целей редевелопмента территорий. Например, большая часть перечисленных в статье 49 ЗК РФ объектов, не имеют отношения к проблеме редевелопмента городских территорий (или, по крайней мер, имеют отношение только в отдельных случаях), а именно:

*«объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения; объекты использования атомной энергии; объекты обороны страны и безопасности государства, в том числе инженерно-технические сооружения, линии связи и коммуникации, возведенные в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации; объекты федерального транспорта, объекты связи федерального значения, а также объекты транспорта, объекты связи регионального значения, объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования; объекты, обеспечивающие космическую деятельность; линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;».*

Данные объекты, как правило, не строят на землях существующей городской застройки, размещение их планируется на уровнях Российской Федерации или субъектов Российской Федерации в документах, являющихся предметом государственной тайны и соответственно, не обсуждаются с населением до принятия окончательного решения о месте их размещения. Кроме того, обычно отсутствует необходимость в размещении их на

---

формулировка, давала широкую возможность региональным законодателям а) устанавливать своими законами неограниченный список «случаев» изъятия, с одной стороны, и б) препятствовать приватизации городской земли на основании того, что при необходимости преобразований (и связанного с этим сноса ветхих строений) осуществить снос на частных землях будет невозможно.

<sup>57</sup> См. пункт 2 статьи 49 ЗК РФ.

территории городов, а соответственно, и изъятие частной недвижимости для их возведения возникает редко.

Таким образом, из российского законодательства (а точнее, из ЗК РФ, так как в ГК РФ перечень «нужд» отсутствует) следует, что единственными напрямую указанными в федеральном законе объектами, размещаемыми для муниципальных и государственных нужд с применением процедур изъятия частной недвижимости на территории поселений, являются *«объекты систем электро-, газоснабжения, объекты систем теплоснабжения, объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения ... местного значения; автомобильные дороги ... межмуниципального, местного значения;»*.<sup>58</sup>

Таким образом, в соответствии с российским законодательством к понятию «общественной пользы», в том виде, как ее трактует зарубежное законодательство, напрямую могут быть отнесены только инженерные и транспортные линейные объекты. Является ли это необходимым и достаточным для реализации планов преобразования городских территорий? Необходимым – да, но явно не достаточным.

В 2013 году был принят 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» (далее также – Федеральный закон 43-ФЗ), который ввел дополнительное основание для изъятия земельных участков и иной недвижимости на территории «Новой Москвы»:

- для размещения на присоединенных территориях объектов федерального значения и объектов регионального значения, обеспечивающих реализацию государственных задач в области развития инженерной, транспортной и социальной

---

<sup>58</sup> Там же.

инфраструктур, иных государственных задач<sup>59</sup> и включенных в адресный перечень объектов федерального значения, подлежащих размещению на присоединенных территориях, утвержденный Правительством Российской Федерации, или перечень объектов регионального значения, подлежащих размещению на присоединенных территориях, утверждаемый высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации - города федерального значения Москвы.<sup>60</sup>

Поскольку определения понятий «объекты федерального значения» и «объекты регионального значения» в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее также - ГрК РФ) очень широкие<sup>61</sup>, то можно сделать вывод, что в данном случае допускается возможность изъятия любой недвижимости для размещения практически любых объектов на территории «Новой Москвы».<sup>62</sup>

Следует напомнить, что в зарубежном законодательстве определение общественного интереса происходит в диалоге с горожанами и тесно связано с системой градостроительных документов, разработка и утверждение которых происходит с участием общественности. В соответствии с Федеральным законом № 43-ФЗ в отношении объектов федерального значения или регионального значения, для размещения которых допускается изъятие объектов недвижимости:

---

<sup>59</sup> См. часть 1 статьи 7, часть 2 статьи 1, статью 2 Федерального закона № 43-ФЗ.

<sup>60</sup> См. распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 1707-р «Об утверждении перечня объектов федерального значения, подлежащих размещению на присоединенных территориях, для которых применяются особенности подготовки и утверждения документации по планировке территории, резервирования земель, изъятия земельных участков и (или) иных объектов недвижимого имущества, предоставления земельных участков и установления сервитутов» и постановление Правительства Москвы от 14 октября 2013 г. № 680-ПП «Об утверждении перечня объектов регионального значения, подлежащих размещению на территориях, присоединенных с 1 июля 2012 г. к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве».

<sup>61</sup> Пункты 18 и 19 статьи 1 ГрК РФ.

<sup>62</sup> Статья «Новейшее градостроительное законодательство Москвы: логика порождения правовых коллизий и неизбежных конфликтов в правоприменительной практике».

[http://old.urbanomics.ru/texts0f0f.html?folder\\_id=80&mat\\_id=422](http://old.urbanomics.ru/texts0f0f.html?folder_id=80&mat_id=422)

1) планирование их размещения и изменение видов разрешенного использования земельных участков, предназначенных для их размещения, осуществляется в документации по планировке территории, а не в генеральном плане и правилах землепользования и застройки<sup>63</sup>;

2) утверждение документации по планировке территории в «Новой Москве» больше не предусматривает проведение публичных слушаний<sup>64</sup>.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»:<sup>65</sup>

1) до 1 июля 2017 года принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления города Москвы решений о подготовке документации по планировке территории, в том числе и в «Новой Москве» в отношении объектов федерального значения или регионального значения, для размещения которых допускается изъятие объектов недвижимости, допускается при отсутствии генерального плана города Москвы;

2) подготовка документации по планировке территории, а в отношении присоединенных территорий также и территориальных схем развития таких территорий, которые предусматривают размещение объектов капитального строительства федерального значения, регионального значения, допускается без учета действующих, утвержденных до 1 июля 2012 года и рассматривавшихся на публичных слушаниях городским сообществом документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территории городских поселений и сельских поселений, городских округов, включенных в состав города федерального значения Москвы.

С учетом сказанного, объекты регионального значения, в планировании размещения которых жители не принимали участия, и узнают о таких планах по факту утверждения документации по планировке территории, а скорее по

---

<sup>63</sup> См. часть 4 статьи 4, часть 1 статьи 5 Федерального закона № 43-ФЗ.

<sup>64</sup> См. часть 3 статьи 4 Федерального закона №43-ФЗ.

<sup>65</sup> См. части 1, 2 статьи 17<sup>1</sup> указанного Федерального закона.

факту старта процедуры изъятия их недвижимости, отнести к «общественной пользе» не представляется возможным.

Концептуально схожее регулирование изъятия объектов недвижимости предусмотрено и для комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления.<sup>66</sup> В этом случае основаниями для принятия решения об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для муниципальных нужд являются утвержденные проект планировки территории и проект межевания территории, в отношении которых с 1 января 2017 года Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 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» (далее – Федеральный закон № 373-ФЗ) отменены публичные слушания.<sup>67</sup>

Федеральный закон № 373-ФЗ закрепил и иные особенности изъятия земельных участков (или) расположенных на них объектов недвижимости в целях комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления, в том числе:

- закреплен особый порядок изъятия, как в части правил вступления в силу судебных решений об изъятии имущества, согласно которым «решение суда об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимости в целях комплексного развития территории подлежит *немедленному исполнению*», так и в части ограничения прав лиц на оспаривание судебных решений, согласно которому, как выше указывалось, решение суда об изъятии объектов недвижимости может быть оспорено

---

<sup>66</sup> См. статью 56<sup>12</sup> ЗК РФ.

<sup>67</sup> См. пункт 1 части 5<sup>1</sup> статьи 46 ГрК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ.

только в части размера компенсации за изъятые объекты;<sup>68</sup>

- установлены сокращенные, по сравнению с действующим земельным законодательством, сроки изъятия объектов недвижимости. Например, соглашение об изъятии должно быть заключено правообладателем объекта недвижимости *в месячный срок*.<sup>69</sup>

**Общие выводы:** В целом, можно констатировать, что российская правовая база, регулирующая вопросы изъятия земельных участков и иной недвижимости, в том числе для целей преобразования городских территорий, пока несовершенна:

1) с одной стороны, чтобы построить нужный для города объект, и для этого требуется снос объекта капитального строительства с его предварительным изъятием, публичная власть должна каждый раз доказывать, что это «государственная или муниципальная нужда», поскольку четкого определения этого понятия нет. В связи с этим инвестиционные проекты оборачиваются высокими рисками и теряют свою привлекательность для инвесторов;

2) с другой стороны, для определенных территорий вводится эксклюзивная система градостроительного регулирования, предусматривающая возможность неограниченного изъятия любой недвижимости для ничем не ограничиваемых государственных нужд. В таких условиях риски вложения инвестиций в недвижимость будут расти, так как нет никаких гарантий (генеральный план, правила землепользования и застройки в такой системе не работают)<sup>70</sup>, что твоя недвижимость завтра также не будет изъята;

3) в числе государственных и муниципальных нужд в законодательстве не выделен случай необходимости проведения реновации деградирующих

---

<sup>68</sup> См. части 10, 13 статьи 56<sup>12</sup> ЗК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ.

<sup>69</sup> См. часть 9 статьи 56<sup>12</sup> ЗК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ.

<sup>70</sup> Вопрос о правовых особенностях созданной посредством № 43-ФЗ эксклюзивной системы градорегулирования на территориях, присоединённых к городу Москве [http://www.urbanecomomics.ru/download.php?dl\\_id=3805](http://www.urbanecomomics.ru/download.php?dl_id=3805)

территорий, в том числе жилой застройки (единственный случай – это снос или реконструкция аварийных многоквартирных домов);

4) наметилась тенденция к сокращению числа случаев, когда принятию градостроительных решений должно предшествовать проведение публичных слушаний.

В части публичных слушаний и в целом учета мнения населения при принятии градостроительных решений, в том числе при проведении проектов редевелопмента, такая тенденция при сопоставлении с зарубежным законодательством и практикой представляется необоснованной. Напротив, необходимо повышать эффективность участия населения в целях предотвращения градостроительных и социальных конфликтов.

### **3. Основные процедуры подготовки проектов редевелопмента за рубежом и требования к таким проектам**

Из анализа понятия «общественная польза», приведенного в предыдущем разделе, следует, что в большинстве стран данное понятие распространяется на случаи реализации проектов редевелопмента (при тех или иных условиях), то есть реорганизации городской территории. При этом в каждой стране есть свои особенности реализации на практике таких проектов, которые будут рассмотрены в данном разделе.

#### **3.1. Основные этапы проектов редевелопмента**

**США.** Редевелопмент в настоящее время является основным инструментом преобразования (реновации) территорий в городах США. Такой институт детализируется законами штатов и может существенно отличаться от штата к штату. Рассмотрим пример организации редевелопмента в Калифорнии.

Проекты редевелопмента осуществляются на основе Закона штата Калифорния о редевелопменте (California Community Redevelopment Law, далее по тексту - закон КРЛ). Более 400 городов и графств Калифорнии

осуществляют преобразование территорий на основе 800 принятых Планов редевелопмента.

Согласно закону КРЛ, редевелопмент (перестройка, развитие нового направления) означает: планирование, застройку, перепланирование, модернизацию, удаление, реконструкцию, восстановление или любую их комбинацию, частично и в целом, для обеспечения соответствия жилых, коммерческих, промышленных, общественных и иных объектов и территорий интересам общего благосостояния<sup>71</sup>.

Процесс редевелопмента в Калифорнии представлен следующими этапами.

Законодательный орган утверждает предварительно выбранную территорию обследования (Survey area), рассматриваемую для редевелопмента. Полномочия по выбору территории обследования могут передаваться Планировочной комиссии или Агентству по редевелопменту. Инициатором выбора территории может быть любое заинтересованное лицо<sup>72</sup>.

После утверждения территории обследования уполномоченный орган определяет Проектную зону (Project area), которая либо совпадает, либо меньше по размерам, чем территория обследования.

Планировочная комиссия также участвует в подготовке Предварительного плана, который отражает основные цели и задачи проекта редевелопмента и содержит юридическое описание границ Проектной зоны (Проектная зона может быть уменьшена до принятия Предварительного плана, но не может быть увеличена без процедуры изменения границ территории обследования).

При подготовке границ Проектной зоны необходимо учитывать требование «преимущественной урбанизации», которое вступило в действие в 1983 году с намерением исключить те проекты, в которых Проектная зона

---

<sup>71</sup> California Community Redevelopment Law, раздел 33020.

<sup>72</sup> California Community Redevelopment Law, раздел 33311.

состоит в основном из незастроенных участков (часто сельхоз назначения) на периферии города. Законодательство исключило также факты отсутствия или недостатка инфраструктуры, как доказательства наличия другого требования - деградации территории. Территория считается преимущественно урбанизированной территорией, когда не менее 80% всей недвижимости в границах Проектной зоны соответствует следующим условиям:

А. Используются как городские земли.

Б. Характеризуются как земельные участки неправильной формы и неадекватного размера, непригодные для дальнейшего использования в качестве объектов множественной собственности, или

В. Являются частью застроенной территории, предназначенной для городского использования, окруженной или в значительной степени окруженной земельными участками городского использования.<sup>73</sup>

Более подробная информация о критериях выбора территории Проектной зоны представлена в следующем разделе.

Как уже было сказано, планировочная комиссия совместно с Агентством по редевелопменту должна также подготовить и принять Предварительный план проектной зоны. Это не должен быть детальный план. Предварительный план включает:

- описание границ проектной зоны (как правило, юридическое описание границ и карта);
- общие сведения о видах землепользования, расположении улиц, плотности населения, плотности застройки и стандартах застройки в Проектной зоне;
- описание соответствия задач редевелопмента в данной Проектной зоне требованиям закона КРЛ;
- обоснование соответствия задач редевелопмента генеральному плану;
- общее описание воздействия предлагаемого проекта на окружение<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> California Community Redevelopment Law, раздел 33322

<sup>74</sup> California Community Redevelopment Law, раздел 33324

Предварительный план является первым официальным документом, характеризующим задачи и объем работ предлагаемого проекта редевелопмента, и таким образом, является основанием для запуска трех обязательных процедур: консультаций с налоговыми организациями, рассмотрения факторов воздействия на окружающую среду, обсуждения с членами общины – ведущих к утверждению Плана.

1) *Процесс консультаций с налоговыми агентствами.* Этот процесс включает консультации между Агентством по редевелопменту и «заинтересованными налоговыми организациями» с целью обсуждения предлагаемого Предварительного плана редевелопмента. Заинтересованные налоговые организации – это организации, которые взимают налог на недвижимость в границах Проектной зоны, включая организации штата (если план инициирован городом), нескольких образовательных дистриктов, а также специальные целевые организации (парковые, транспортные, водо-канализационные и пр.).

2) *Процесс рассмотрения состояния окружающей среды.* При подготовке нового Плана редевелопмента этот процесс обычно включает подготовку и рассмотрение общиной и Агентством по редевелопменту, заинтересованными представителями штата и города, частными организациями и лицами Отчета о средовом воздействии - ОСВ (environmental impact report - EIR) для предлагаемого Плана.

3) *Процесс участия населения.* Этот процесс обеспечивает постоянную вовлеченность в формирование Плана жителей территории Проектной зоны, владельцев бизнеса, общественных групп и объединений и других заинтересованных членов общины. В зависимости от обстоятельств законодательным органом может (а в отдельных случаях – должен) быть создан формальный Комитет проектной зоны в соответствии с Законом Калифорнии редевелопменте.

Результатом данных процессов является финальное предложение Плана редевелопмента и серия аналитических обоснований, которые

предоставляются Агентством по редевелопменту в Планировочную комиссию для внесения предложений и рекомендаций законодательному органу для окончательного рассмотрения.

Полностью подготовительные процедуры к принятию Плана редевелопмента и основных документов завершаются публичными слушаниями, проводимыми законодательным органом, обычно на совместной сессии с Агентством по редевелопменту.

По итогам проведения публичных слушаний Планировочная комиссия готовит заключение и направляет его в законодательный орган. После проведения публичных слушаний законодательный орган может утвердить План редевелопмента своим постановлением (ординасом). Если Планировочная комиссия и (или) Комитет проектной зоны не рекомендуют законодательному органу принимать План редевелопмента и подготовили отрицательное заключение, то принятие такого Плана возможно только 2/3 голосов законодательного органа (в обычном случае – простым большинством голосов).

Принятое постановление законодательного органа об утверждении Плана редевелопмента может быть выставлено на референдум и отменено по его итогам<sup>75</sup> или отменено судом.

После вступления постановления в силу (при отсутствии отвода) Агентство по редевелопменту и община могут приступать к реализации Плана редевелопмента в границах Проектной зоны в соответствии с положениями одобренного Плана, Закона Калифорнии о редевелопменте и другими законами.

Подробная информация о Плане редевелопмента представлена в приложении 2.

**Израиль.** В Израиле Министерство строительства разработало программу «Обновления застройки», в соответствии с которой проект редевелопмента должен содержать 100 и более жилых единиц. Механизм

---

<sup>75</sup> California Community Redevelopment Law, раздел 33378.

реализации основан на соглашении между собственниками квартир и девелопером, при котором: а) собственники передают девелоперу свои жилища сроком на 2 года, в течение которых им предоставляется жилье в аренду (за счет девелопера); б) через 2 года собственникам передаются новые квартиры. Прибыль девелопера зависит от разницы между доходами от продажи квартир и расходами на предоставление бесплатно квартир переселяемым собственникам.

Основным документом, определяющим территории, выбранные для реализации программы, является генеральный план города, содержащий «пятна» предполагаемых к преобразованию территорий, градостроительные ограничения и параметры застройки.

Программа включает следующие мероприятия и этапы:

1. Министерство строительства инициирует подготовку Плана преобразования с подключением соответствующих подразделений, который должен быть составлен по критериям Министерства.
2. Проект Плана проходит первоначальную «фильтрацию» и передается муниципалитету.
3. Муниципалитет организует конкурс проектировщиков для подготовки градостроительного плана в соответствии с предельными параметрами плотности и этажности, установленной генеральным планом города.
4. Оплата мероприятий 1, 2 и 3, а также согласование и принятие нового градостроительного плана производится за счет города.
5. Подготовленный градостроительный план проходит обсуждение на уровне городских и областных властей.
6. Муниципальные власти проводят тендер на реализацию Плана.
7. Градостроительный план представляется жителям на обсуждение. По закону требуется не менее 80% домовладений (квартир), согласных с Планом.

8. При наличии 80% согласных с Планом девелопер, выигравший тендер, подписывает договоры с городскими властями и с собственниками квартир об их временном отселении сроком максимум на 2 года в арендованные квартиры, оплачиваемые девелопером. В договоре определяется площадь на человека, которая будет предоставлена в новых квартирах. Не согласованные вопросы могут быть вынесены на решение суда.
9. В случае несогласия собственников с представленным им на обсуждение градостроительным планом, они вправе заказать альтернативный проект градостроительного плана за свой счет, который должен быть рассмотрен властями до принятия окончательного решения.
10. Через 2 года после отселения собственникам должны быть предоставлены новые квартиры в соответствии с договором.

Таким образом, в соответствии с вышеизложенной схемой, функции подготовки документов, включающие разработку Плана преобразования, организацию проектирования градостроительного плана, согласование и одобрение планов, лежат на муниципальных органах и финансируются за их счет. Девелоперу (застройщику) передается часть публичных функций, связанных с организацией взаимодействия с населением и подписанием соглашений с ними. Инфраструктура и строительство финансируются девелопером. Девелопер передает муниципалитету общественную инфраструктуру, а жителям, временно переселенным в арендованное жилище, оплачиваемое предпринимателем в течение договорного срока (не более 2 лет) – предоставляются новые квартиры, размеры которых соответствуют предварительно зафиксированным в договоре с собственниками.

**Германия.** Градостроительные мероприятия по преобразованию застроенных территорий (далее - санация) – это мероприятия, посредством которых происходит существенное улучшение или преобразование какого-

либо района с целью устранения градостроительных недостатков<sup>76</sup>.

Градостроительные недостатки наличествуют, если:

- 1) район, с точки зрения имеющейся в нем застройки или прочих особенностей, не отвечает общим требованиям, предъявляемым к благоприятным для здоровья условиям проживания и труда или к безопасности проживающих или работающих на его территории людей, ИЛИ
- 2) району нанесен значительный ущерб в ходе его функционального использования и с учетом его расположения на территории города.

Предусматривается, что градостроительные мероприятия по санации территории в указанных случаях служат общему благу. Такие мероприятия должны способствовать тому, чтобы:

- 1) развивалась структура застройки на всей территории Германии в соответствии с социальными, гигиеническими, экономическими и культурными требованиями;
- 2) оказывалась поддержка развитию хозяйственной и аграрной структуры;
- 3) структура населенных пунктов соответствовала требованиям охраны окружающей среды, требованиям создания благоприятных для здоровья условий жизни, труда и развития населения;
- 4) сохранялись, обновлялись и развивались имеющиеся части населенных пунктов, улучшался облик населенных пунктов, их ландшафт и учитывались требования охраны памятников.

Публичные и частные интересы при принятии решения о санации территории должны быть справедливо проанализированы с позиций их взаимодействия.

Подготовительные работы к санации территории осуществляет муниципалитет, к ним относятся:

- 1) подготовительные изыскания;
- 2) официальное определение района санации;

---

<sup>76</sup> § 136 Baugesetzbuch.

- 3) определение целей санации;
- 4) градостроительное планирование; сюда относится также и составление генеральных строительных планов или общее планирование, если оно требуется для санации;
- 5) разъяснение планируемой санации;
- 6) разработка и корректировка социальных планов;
- 7) отдельные административные меры по поддержанию порядка и подготовительные строительные мероприятия.

Район санации официально утверждается муниципалитетом в форме Устава санации. При принятии постановления об Уставе санации одновременно следует установить в постановлении срок, в течение которого должна быть проведена санация; срок не должен превышать 15 лет. Если санация не может быть проведена в течение установленного срока, то срок может быть продлен путем принятия соответствующего постановления<sup>77</sup>.

Границы района санации определяются таким образом, чтобы санацию можно было провести наиболее целесообразным образом. Отдельные земельные участки, которые не затронуты санацией, могут быть полностью или частично исключены из района санации.

Замещающие здания, замещающие сооружения и объекты для нужд муниципалитета и культурно-бытовые объекты, потребность в которых обусловлена проведением санации, могут располагаться за пределами официально утвержденного района санирования. Если из целей санации следует, что необходимы территории, расположенные за чертой официально утвержденного района санации (замещающие и дополнительные территории), то муниципалитет может официально утвердить эти территории для использования в целях:

- 1) создания замещающих зданий или сооружений для размещения в одном месте жителей или предприятий из официально утвержденного района санации;

---

<sup>77</sup> § 142 Baugesetzbuch.

2) для обусловленных санацией сооружений для удовлетворения потребностей общины и т.п.

Муниципалитет сообщает о вступившем в силу Уставе санации ведомству, ответственному за ведение поземельной книги, и при этом должен указать каждый затронутый Уставом санации земельный участок. Ведомство поземельной книги должно произвести в поземельной книге запись о проведении санации в отношении таких земельных участков (отметка о санации) для контроля предстоящих сделок с недвижимым имуществом, так как все сделки в районе санации осуществляются с только письменного разрешения муниципалитета.

Проведение санации включает в себя административные меры, связанные с поддержанием общественного порядка (переселение жителей, снос зданий и т.д.), и строительные мероприятия в черте официально утвержденного района санации, которые необходимы согласно целям санации<sup>78</sup>.

К строительным мероприятиям относятся:

- 1) модернизация и ремонт оборудования;
- 2) новая застройка и замещающие здания;
- 3) строительство и реконструкция объектов для нужд общины и культурно-бытовых объектов;
- 4) перенос и реконструкция предприятий;
- 5) строительство или расширение оборудования, строительство и использование зданий для автономного и центрального производства, распределения, использования или хранения электроэнергии, тепла или холода, получаемых из возобновляемых энергоносителей или на основе комбинированного производства энергии и тепла<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> § 147 Baugesetzbuch.

<sup>79</sup> § 148 Baugesetzbuch.

Осуществление строительных мероприятий (за отдельными исключениями) остается задачей собственников, если они могут обеспечить быстрое и надлежащее их осуществление. При этом обязанностью муниципалитета остается:

1) обеспечение строительства и реконструкции объектов для нужд общины и культурно-бытовых объектов;

2) осуществление прочих строительных мероприятий нужд общины.

Муниципалитет может полностью или частично передать собственникам на основании договора осуществление административных мер по поддержанию общественного порядка, строительство или реконструкцию объектов для нужд общины и культурно-бытовых объектов. Если отдельные собственники не обеспечивают быстрое и надлежащее осуществление принятых ими на себя по договору мер, то муниципалитет должен взять на себя заботу о проведении мер или самостоятельно проводить их.

В целях выполнения задач, возложенных на муниципалитет при подготовке и проведении санации, муниципалитет вправе воспользоваться услугами сторонних лиц. При этом решение отдельных задач муниципалитет вправе делегировать только юридическому лицу, отвечающему необходимым требованиям (субъект санации), в их числе следующие задачи:

1) проведения градостроительных мероприятий санации, возложенных на муниципалитет;

2) приобретение земельных участков или прав на них в целях подготовки и проведения санации по поручению муниципалитета;

3) ведать средствами на санацию.

Юридическое лицо может быть уполномочено в качестве субъекта санации только, если такое лицо:

1) само не является строительным предприятием или не зависит от какого-либо строительного предприятия;

2) по виду своей деятельности и по своей экономической ситуации подходит и в состоянии надлежащим образом выполнять возложенные на него задачи субъекта санации;

3) прошло или проходит ежегодную проверку его деятельности и экономического положения (если в силу закона такое лицо пока не подлежит ежегодной проверке его деятельности и экономического положения);

4) обладает необходимой деловой надежностью (в том числе его руководители).<sup>80</sup>

Муниципалитет не может делегировать разработку генеральных строительных планов и другие задачи субъекту санации, действующему за свой счет, а также одному и тому же лицу или лицу, зависящему от одного и того же лица в правовом или экономическом отношении.

Муниципалитет и субъект санации в договоре устанавливают, как минимум, задачи, правовой статус, в котором субъект санации должен их выполнять, разумный размер вознаграждения, которое муниципалитет должен ему за это выплачивать, и полномочия муниципалитета давать указания субъекту санации. Каждая сторона может расторгнуть договор при наличии важной причины.

Субъект санации обязан продать те земельные участки, которые он приобрел после делегирования ему задачи по подготовке или проведению санации, согласно и с учетом указаний муниципалитета. Субъект санации должен сообщить муниципалитету о земельных участках, которые он не продал, и по требованию муниципалитета осуществить их продажу третьим лицам или муниципалитету<sup>81</sup>.

Устав санации должен быть отменен в случаях, если

- 1) санация проведена;
- 2) выявлено, что санацию провести невозможно;
- 3) от цели санации отказались по иным причинам;

---

<sup>80</sup> § 158 Baugesetzbuch.

<sup>81</sup> § 159 Baugesetzbuch.

4) истек срок, установленный для проведения санации.

Если эти условия относятся только к одной части территории официально утвержденного района санации, то Устав санации должен быть отменен для этой части территории. Оповещение об отмене Устава санации должно состояться способом, принятым в данной местности, в ведомство поземельной книги с просьбой об аннулировании отметок о санации.<sup>82</sup>

### **3.2. Критерии выбора территории для редевелопмента**

*3.2.1. Критерии выбора территории редевелопмента, применяемые в зарубежном законодательстве*

**США.** В соответствии с законом *штата Калифорния*, существенным является то, что понятие «общественной пользы» распространяется на *всю* выделенную в своих границах проектную территорию, подлежащую преобразованию. Эта достаточно жесткая схема означает, что право изъятия распространяется на *все* земельные участки и объекты реорганизуемой территории в ее проектных границах, независимо от степени деградации каждого отдельного объекта. В связи с этим, процедура выделения такой территории происходит строго в соответствии с определенными критериями - наличием соответствующих признаков деградации данной территории и высокой степенью урбанизации.

Законодательство США наделяет города и графства специальными полномочиями устанавливать одну и более территорий, подлежащих реорганизации. Главным критерием установления территорий редевелопмента является наличие признаков деградации (blight).

По определению, деградированной территорией является преимущественно урбанизированная территория (в Калифорнии - со степенью урбанизации не менее 80%) с учетом следующих факторов: (1) условия «деградации», установленные перечнем, являются (2) столь существенными и превалирующими, что их наличие вызывает

---

<sup>82</sup> § 162 Baugesetzbuch.

невозможность использования данной территории или привело к состоянию, (3) представляющему серьезное физическое и экономическое бремя для сообщества и (4) которое не может быть преодолено силами и действиями частных лиц и/или властей без редевелопмента<sup>83</sup>.

Условия, характеризующие деградацию, перечислены в Законе Калифорнии о редевелопменте закрытым списком, включающим два основных критерия деградации – условия физической деградации и условия экономической деградации<sup>84</sup>.

Условия физической деградации включают:

- здания не отвечают требованиям безопасности или санитарно-защитным требованиям в силу нарушения кодов; здания ветхие; здания с неадекватной планировкой и конструкциями или инженерными сетями;
- условия, не позволяющие или существенно мешающие эффективному использованию зданий или земельных участков, по причине субстандартной планировки, недостаточного или не конкурентоспособного на рынке размера, отсутствия парковок и т.п.;
- близлежащие и соседние объекты имеют несовместимые виды использования, что препятствует экономическому развитию зоны;
- наличие участков (рассчитанных на одного пользователя), находящихся во множественном владении, характеризуются нерегулярной формой и неадекватным размером для эффективного развития.

Условия экономической деградации включают:

- здания со стагнирующими характеристиками (морально изношенные), включая (но не только) вредное воздействие на окружающую среду, требующие реабилитационного контроля;
- ненормально высокий процент пустующих бизнес - зданий, ненормально низкие цены аренды, покинутые здания или пустые участки на

---

<sup>83</sup> California Community Redevelopment Law, раздел 33030.

<sup>84</sup> California Community Redevelopment Law, раздел 33031.

территориях, предназначенных для застройки и оборудованных инфраструктурой;

- отсутствие коммерческих и обслуживающих зданий, обычно присутствующих в жилых районах, в том числе продуктовых магазинов, аптек, банков и других кредитных учреждений;

- перенаселенность жилых районов, приводящая к проблемам с безопасностью и благосостоянием;

- скопление баров, ликероводочных магазинов и иных заведений “для взрослых”;

- высокая преступность.

Законами некоторых штатов, например, *Миннесоты*, предусмотрены более мягкие схемы, и право изъятия частной собственности для редевелопмента ограничивается. С целью защиты прав собственников в новом законе 2006 года внесены изменения в процедурах, предусматривающие расширение списка элементов, подлежащих компенсации, или увеличение ее размера. Существенные ограничения наложены на понятие «общественной пользы». В соответствии с новым законом дефиниция «общественной пользы», или «общественной цели», ограничена только следующими целями:

- владение, пользование и собственность на землю сообществом или публичными агентствами;

- функционирование или создание публичных обслуживающих корпораций;

- смягчение состояния деградации территории, очищение (лечение) загрязненной территории, уменьшение степени покинутой (бесхозной) собственности, ликвидация нарушений общественного порядка.

В **Германии** градостроительные мероприятия по преобразованию застроенных территорий (санация, оздоровление территории) – это мероприятия, посредством которых происходит существенное улучшение

или преобразование какого-либо района с целью устранения градостроительных недостатков.

Признается, что район имеет градостроительные недостатки, если:

1) район, с точки зрения имеющейся в нем застройки или прочих особенностей, не отвечает общим требованиям, предъявляемым к благоприятным для здоровья условиям проживания и труда или к безопасности проживающих или работающих на его территории людей; ИЛИ

2) району нанесен значительный ущерб в ходе его функционального использования и с учетом его расположения на территории<sup>85</sup>.

При оценке наличия в каком-либо городском или сельском районе градостроительных недостатков учитываются:

1) условия проживания и труда или безопасность проживающих или работающих в этом районе людей в отношении:

а) естественного освещения, солнечного освещения и проветривания жилых помещений и рабочих мест;

б) строительное качество зданий, жилых помещений и рабочих мест;

в) доступность земельных участков;

г) результаты имеющегося смешения жилых помещений и рабочих мест;

д) пользование застроенными и незастроенными участками в соответствии с их категорией, размером и состоянием;

е) воздействие, оказываемое земельными участками, предприятиями, учреждениями или транспортными объектами, в особенности из-за шума, загрязнений и вибрации;

ж) наличие участков, на которых уже проведена инженерная подготовка к застройке.

2) функциональная пригодность района в отношении:

а) транспортных потоков и парковочных мест;

---

<sup>85</sup> § 136 Baugesetzbuch.

б) хозяйственной ситуации и возможности развития района с учетом его функций снабжения в зоне обслуживания нескольких населенных пунктов (Verflechtungsbereich);

в) инфраструктуры в данном районе, наличия в нем зеленых территорий, игровых и спортивных площадок и скверов, сооружений общего пользования, в особенности с учетом социальных и культурных задач этого района в зоне обслуживания нескольких населенных пунктов (Verflechtungsbereich)<sup>86</sup>.

В **Ирландии** в качестве критериев выделяемой территории для редевелопмента используются: концентрация безработных людей, заброшенных мест и зданий, концентрация непригодных строений, наличие проблем с инфраструктурой, непривлекательная визуальная среда, недостаток инвестиций<sup>87</sup>.

В **Великобритании** для выделения территории редевелопмента используются следующие критерии:

- наличие пустующих или неиспользуемых земель;
- наличие земель, находящихся на городской территории и которые недостаточно используются или используются неэффективно;
- наличие загрязненных, заброшенных земель или земель, которые имеют тенденцию к становлению таковыми<sup>88</sup>.

Иными критериями для реализации проектов преобразования городских территорий пользуются **Канада, Израиль, Сингапур** и многие другие законодательства. В отличие от США, где чаще всего инициатива преобразования принадлежит местным органам власти, в вышеупомянутых странах инициаторами чаще являются девелоперы, владельцы недвижимости либо корпорации. В их задачи входит подать заявку на проект

---

<sup>86</sup> § 136 Baugesetzbuch.

<sup>87</sup> 'concentration of unemployed persons or abandoned sites and buildings, the concentration of condemnable buildings, the existence of infrastructure problems, a poor visual environment and a lack of new investment'  
<http://www.cabernet.org.uk>

<sup>88</sup> Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act 1993.

преобразования территории, доказав при этом, что их предложение отвечает ряду критериев, установленных законом.

В Израиле, например, предприниматель, инициирующий проект, должен доказать, что его предложение по реорганизации территории эффективно с точки зрения: а) выхода жилой площади на единицу территории; б) будущего интереса города с точки зрения увеличения налогов либо улучшений публичных пространств.

В Израиле Министерство строительства разработало программу «Обновления застройки» в отношении деградированных территорий, представляющих собой, как правило, районы 60-х годов, где существует значительный разрыв между стоимостью земли и стоимостью таких ветхих домов. Задача предпринимателя заключается в том, чтобы привести в соответствие стоимостные характеристики земли и другой недвижимости посредством увеличения выхода площади зданий на единицу территории.

Это достигается посредством увеличения плотности застройки на месте районов ветхой застройки, то есть увеличения выхода площади здания с площади земельного участка. Пределы плотности ограничиваются для разных городов по-разному. В Иерусалиме, например, допускается не более 300 жилых единиц на 1 га при высоте зданий не более 18 этажей. Ограничения содержатся в генеральных планах городов в отношении всех территорий, предназначенных для реорганизации.

### *3.2.2. Критерии выбора территории редевелопмента, применяемые в российском законодательстве*

Вопросы редевелопмента территорий в российском законодательстве регулируются ГрК РФ. В данном подразделе представляется необходимым прокомментировать некоторые положения ГрК РФ в целях их сопоставления с описанными выше подходами в зарубежном законодательстве.

#### ***Развитие застроенных территорий***

Первой попыткой такого регулирования было введение института развития застроенных территорий (глава 5 ГрК РФ: статьи 46<sup>1</sup> «Развитие

застроенных территорий», 46<sup>2</sup> «Договор о развитии застроенной территории», 46<sup>3</sup> «Порядок организации и проведения аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории», в которых отражены вопросы, касающиеся условий выделения территории для развития, содержания договора между участниками процесса, порядка проведения аукциона и др.).

Согласно части 1 статьи 46<sup>1</sup> *«Развитие застроенных территорий осуществляется в границах элемента планировочной структуры (квартала, микрорайона) или его части (частей), в границах смежных элементов планировочной структуры или их частей».*

Приведенная норма не дает точного представления о критериях выделяемой территории и ее границах, так как все города состоят из планировочных элементов – кварталов и микрорайонов. Если авторы хотели подчеркнуть, что в границу таких территорий не должны входить земли сельскохозяйственного назначения и иные незастроенные земли или земельные участки, об этом необходимо сказать особо.

Более четкие критерии выделяемой территории для развития содержатся в частях 3-5 статьи 46<sup>1</sup> ГрК РФ:

*«3. Решение о развитии застроенной территории может быть принято, если на такой территории расположены:*

*1) многоквартирные дома, признанные в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу;*

*2) многоквартирные дома, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления.*

*4. На застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, могут быть расположены помимо объектов, предусмотренных частью 3 настоящей статьи, объекты инженерной инфраструктуры, обеспечивающие исключительно функционирование*

*многоквартирных домов, предусмотренных пунктами 1 и 2 части 3 настоящей статьи, а также объекты коммунальной, социальной, транспортной инфраструктур, необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан, проживающих в таких домах. Включение в границы такой территории земельных участков и расположенных на них объектов коммунальной, социальной, транспортной инфраструктур, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных районов, допускается по согласованию с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных районов в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.*

*5. На застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, не могут быть расположены иные объекты капитального строительства, за исключением указанных в частях 3 и 4 настоящей статьи».*

До 1 января 2017 года часть 4 статьи 46<sup>1</sup> ГрК РФ имела иную редакцию:

*«4. На застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, могут быть расположены иные объекты капитального строительства, вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту.».*

В соответствии Федеральным законом № 373-ФЗ произошло сужение сферы применения института развития застроенных территорий за счет упразднения возможности включать в границы территорий, подлежащих развитию, объекты, не соответствующие градостроительному регламенту.

Представляется, что такое ограничение видов объектов, которые могут быть расположены на застроенной территории, фактически приведет к невозможности реализации института развития застроенных территорий.

Во-первых, выявление территорий, на которых будут расположены

исключительно указанные объекты, маловероятно, так как ГрК РФ не предусмотрено, что граница подлежащей развитию территории может быть многоконтурной, то есть представленной в виде одного внешнего контура и одного или нескольких внутренних контуров.

Во-вторых, проведенные Институтом экономики города на основе нескольких потенциальных проектов расчеты показывают, что такие проекты (в случае не включения в границы подлежащей развитию территории иных объектов капитального строительства, вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту) оказываются не привлекательными для инвесторов без дополнительных бюджетных субсидий.

Таким образом, в настоящее время для выделения застроенной территории в целях ее развития допустимо расположение на такой территории только четырех видов объектов (двух – обязательных и двух – факультативных):

- многоквартирные дома, признанные аварийными и подлежащими сносу в установленном Правительством Российской Федерации порядке (обязательный вид);
- многоквартирные дома, в отношении которых планируется снос и реконструкция на основании муниципальных адресных программ (обязательный вид);
- объекты инженерной инфраструктуры, обеспечивающие исключительно функционирование вышеуказанных домов (факультативный вид);
- объекты коммунальной, социальной, транспортной инфраструктур, необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан, проживающих в вышеуказанных домах (факультативный вид).

В части 5 статьи 46<sup>1</sup> ГрК РФ четко установлено, что «на застроенной территории... *не могут* быть расположены *иные* объекты капитального строительства, за исключением указанных в частях 3 и 4 настоящей статьи».

В связи с указанной нормой возникает вопрос о необходимых действиях, если такие объекты все-таки расположены на территории, в отношении которой планируется принятие решения о развитии. Требуется ли их снести или оставить или отказаться от принятия решения о развитии такой территории. При этом законодательством о градостроительной деятельности, как указывалось выше, не предусмотрено, что граница подлежащей развитию территории может быть многоконтурной, что могло бы способствовать решению данного вопроса путем «точечного» исключения таких объектов из границ территории, в отношении которой принимается решение о развитии.

Вопросы принятия решения о развитии застроенной территории, регулируются частью 2 статьи 46<sup>1</sup> ГрК РФ «2. *Решение о развитии застроенной территории принимается органом местного самоуправления по инициативе органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, физических или юридических лиц при наличии градостроительного регламента, а также местных нормативов градостроительного проектирования (при их отсутствии - утвержденных органом местного самоуправления расчетных показателей обеспечения такой территории объектами социального и коммунально-бытового назначения, объектами инженерной инфраструктуры)*».

Не ясно, что является основанием для принятия решения о развитии. В зарубежной практике такими документами являются генеральные планы городов или иные документы долгосрочного планирования. Зоны предполагаемого преобразования уже содержатся в генплане, так же как и градостроительный регламент, то есть разрешенные виды использования и контроля (как например, в Израиле), либо в планах зонирования (как в США). При этом, в США допускается вносить изменения в планы

зонирования в процессе принятия Плана редевелопмента и выносить на публичные слушания одновременно (подробно см. Приложение 2).

По тексту вышеуказанных норм о развитии застроенных территорий, речь идет только о многоквартирных домах и объектах обслуживающей их инфраструктуры. Из этого можно сделать заключение, что решение о развитии застроенных территорий законодательно ограничивается только территориями многоэтажной жилой застройки. Возникает естественный вопрос, а как же быть с территориями малоэтажной и усадебной застройки на территориях городов, представляющими еще большую проблему с точки зрения физического износа и аварийного состояния? А также всех других видов территорий – деградированных промышленных зон, трущобных старых центральных районов многофункционального характера и других деградированных городских территорий?

### ***Комплексное развитие территорий***

Решение данной проблемы предполагалось с принятием Федерального закона № 373-ФЗ, которым в ГрК РФ с 1 января 2017 года введены новые инструменты, применение которых возможно в целях редевелопмента вышеуказанных территорий, в том числе и промышленных зон:

- комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления (статья 46<sup>10</sup> ГрК РФ);
- комплексное развитие территории по инициативе правообладателей недвижимости (ст. 469 ГрК РФ).<sup>89</sup>

Однако у нового института «комплексного развития территорий» имеется целый ряд проблем правового регулирования, среди которых:

- отсутствие точных правил установления границ территорий комплексного развития и территорий, в отношении которых планируется деятельность по комплексному и устойчивому развитию;

- возможность одностороннего отказа органа местного самоуправления от договора комплексного развития территории; существенные особенности

---

<sup>89</sup> Подробнее будет рассмотрен ниже.

изъятия объектов недвижимости в целях комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления;

- смещение институтов градостроительного зонирования и планировки территории;

- отказ от публичных слушаний в отношении проектов планировки и комплексного развития территорий.

Особенно много вопросов вызывает порядок установления границ территорий комплексного развития и территорий, в отношении которых планируется деятельность по комплексному и устойчивому развитию, а значит, и установление критериев определения территории редевелопмента.

Согласно Федеральному закону № 373-ФЗ территории, в границах которых планируется осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, *устанавливаются* на карте градостроительного зонирования<sup>90</sup>. При этом относительно комплексного развития территории по инициативе правообладателей Федеральным законом № 373-ФЗ установлено, что такому развитию подлежит территория, в границах которой находятся объекты недвижимости любой формы собственности (государственной, муниципальной, частной). Подготовка же документации по планировке территории применительно к территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе правообладателей, *«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»*.<sup>91</sup>

Относительно описанной схемы возникают следующие вопросы:<sup>92</sup>

- каковы критерии установления на картах градостроительного зонирования границ территории, в отношении которой предусматривается

---

<sup>90</sup> См. подпункт «а» пункта 7 статьи 1 Федерального закона № 373-ФЗ.

<sup>91</sup> См. часть 7 статьи 46<sup>9</sup> ГрК РФ.

<sup>92</sup> Аналогичные вопросы возникают и в отношении института комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления.

осуществление деятельности по ее комплексному и устойчивому развитию?

- какова процедура установления границ такой территории, кроме властного решения органа местного самоуправления?<sup>93</sup>

Для института комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления в качестве критерия определения территории, подлежащей комплексному развитию, установлено расположение не менее чем на 50 процентах от общей площади такой территории следующих земельных участков:

*«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.»<sup>94</sup>.*

Практически ко всем этим видам объектов возникают вопросы.

---

<sup>93</sup> Особенно с учетом того, что пункт 1 части 5<sup>1</sup> статьи 46 ГрК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ, как указывалось выше, отменил публичные слушания для таких территорий, и граждане лишены возможности выбора вариантов ее развития.

<sup>94</sup> См. часть 3 статьи 46<sup>10</sup> ГрК РФ.

Такой вид, как *«объекты капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), признанные аварийными и подлежащими сносу»*, является новацией законодательства и неясны его правовые последствия. Если объект капитального строительства будет признан аварийным и подлежащим сносу, но не будет принято решение о комплексном развитии территории, то каковы будут правовые последствия такого признания?

Относительно *«объектов капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления»* основанием для их включения в границы территории является их отражение в муниципальных адресных программах, но остаются не ясны сами основания включения таких объектов в такие программы, как и само понятие «муниципальная адресная программа». Необходимо отметить, что данное понятие уже использовано, но также не раскрыто в пункте 2 части 3 статьи 46<sup>1</sup> ГрК РФ в отношении включения в границы подлежащей развитию застроенной территории *«многоквартирных домов, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления»*.

То есть согласно законодательству в такие муниципальные адресные программы могут быть включены соответственно любые многоквартирные дома, любые другие объекты капитального строительства. Главное различие в последствиях принятия таких программ следующее: в случае включения таких многоквартирных домов в границы подлежащей развитию застроенной территории, земельные участки, на которых расположены такие дома, **не** подлежат изъятию, а в случае включения других объектов капитального строительства в границы подлежащей комплексному развитию по инициативе органа местного самоуправления – подлежат изъятию.

Еще одним типом объектов недвижимости, которые предлагается

*учитывать при принятии решения о комплексном развитии территории по инициативе органов местного самоуправления, являются земельные участки, «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»<sup>95</sup>.*

По данному основанию (несоответствие градостроительному регламенту) в территорию, в границах которой может быть осуществлено комплексное развитие по инициативе органа местного самоуправления, могут быть включены многоквартирные дома, объекты индивидуального жилищного строительства, в отношении которых Федеральным законом № 373-ФЗ не установлено особенностей, в том числе и возможного будущего изъятия. Такая возможность уже затрагивает не только права собственности граждан на жилье, но и их жилищные права.

Кроме того, формулировка части 3 статьи 46<sup>10</sup> ГрК РФ не позволяет с точностью установить - должно ли быть занято 50 процентов территории комплексного развития всеми видами объектов, перечисленных в указанной части, или любым видом из них, а также в каком порядке проводится обследование территорий на предмет установления их соответствия указанным критериям.

Как указывалось выше, в качестве критериев определения территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе органа местного самоуправления, установлено расположение не менее чем на 50 процентах такой территории различного вида объектов. При этом на другой части (другие 50%) территории, подлежащей такому комплексному развитию,

---

<sup>95</sup> См. пункт 24 статьи 1 Федерального закона № 373-ФЗ, дополнивший ГрК РФ статьей 4610 (пункт 3 части 3).

могут располагаться объекты, не подпадающие под вышеуказанные критерии (далее также - объекты «добросовестных» собственников), в том числе и многоквартирные дома, объекты индивидуального жилищного строительства. Таким образом, в состав территории, подлежащей развитию по инициативе органа местного самоуправления, могут быть включены объекты «добросовестных» собственников, которые в дальнейшем согласно Федеральному закону № 373-ФЗ могут быть изъяты.<sup>96</sup> Защиту прав таких собственников, в том числе их жилищных прав, Федеральный закон № 373-ФЗ не предусматривает.

#### **Общие выводы:**

1) российское законодательство в части регулирования редевелопмента пока еще только формируется и к нему есть большое число вопросов. Очевидно, ответ на такие вопросы может дать его практическая реализация или, напротив, нереализация (что продемонстрирует невозможность его практического применения);

2) кроме собственного российского опыта было бы полезно учитывать большой и самый разнообразный зарубежных опыт регулирования и его правоприменения относительно реализации проектов редевелопмента в целом и, в частности, при определении критериев территорий, которые требуют редевелопмента.

### **3.3. Вопросы регулирования учета мнения населения при проведении редевелопмента и отношений с владельцами недвижимости при проведении редевелопмента**

В зарубежной практике одобрению проекта преобразования территории местным органом власти, как правило, предшествует достижение соглашения с большинством его участников. Такой принцип называют «мажоритарным».

---

<sup>96</sup> См. статью 56<sup>12</sup> ЗК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ.

В **Израиле**, например, для одобрения проекта необходимо 80% домохозяйств землевладения, на котором стоит многоквартирный дом (то есть собственников квартир в доме). Если согласие не достигнуто по причине неудовлетворенности проектом, собственники могут сами нанять проектировщиков и представить на утверждение власти альтернативный проект.<sup>97</sup>

В соответствии с Законом о землеустройстве **Эстонии**, процесс реорганизации территории («перемежевки зоны землеустройства») можно начать, если на ее проведение согласны не менее 2/3 предполагаемых участников землеустройства, недвижимостью которых охватывается не менее 1/2 зоны землеустройства. Мнение арендаторов, других владельцев вещных прав не учитывается<sup>98</sup>.

В **Канаде** соглашение о реализации проекта редевелопмента считается действительным, если оно заключается: а) от лица города с б) 75% владельцев, представляющих 75% данной проектной территории; в) 75% арендаторов, если таковые имеются, представляющих 75% данной территории, и/или г) 75% лиц, имеющими право занимать данную территорию, представляющих 75% занимаемой территории.

В **Австралии** инициативу по редевелопменту жилищного фонда могут взять на себя сами собственники. С этой целью собственники отдельных земельных участков могут объединяться в особые корпорации («страты»)<sup>99</sup>. Такая корпорация принимает решения по различным вопросам, связанным с общей собственностью, разрешает споры, разрабатывает совместный финансовый фонд. У каждого собственника, входящего в данную

---

<sup>97</sup> Заметим, что в российском законодательстве, если речь идет о реконструкции многоквартирного дома, то согласно части 3 статьи 36 и части 1 статьи 46 ЖК РФ, а также пункту 62 части 7 статьи 51 ГрК РФ требуемое количество собственников, согласных на реконструкцию многоквартирного дома, зависит от того произойдет ли уменьшение общего имущества такого дома в результате реконструкции:

- при уменьшении общего имущества требуется 100% согласие всех собственников помещений в многоквартирном доме;

- в ином случае – решение принимается не менее чем двумя третями голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме.

<sup>98</sup> Закон ЭР от 25.01.1995 "О землеустройстве" ч.4 Статья 20

<sup>99</sup> Part 3, s.28 Strata titles Act 1988

корпорацию, есть право участвовать в процессе принятия решений по каким-либо вопросам, находящимся в ведении «страты». По правилам корпорации собственников, без единодушного заключения членов корпорации нельзя продать, совершить сделку с собственностью, передать ее. Чтобы принять решение о редевелопменте абсолютно все члены корпорации должны дать свое согласие<sup>100</sup>.

**В Германии** проведение мероприятий по преобразованию территорий (санации) должно быть, как можно раньше, обсуждено с собственниками, квартиросъемщиками, арендаторами и прочими заинтересованными лицами. Заинтересованные лица должны побуждаться к сотрудничеству при осуществлении мероприятий по санации, в том числе к проведению необходимых строительных мероприятий, и при этом должны получать консультации в рамках возможного<sup>101</sup>. Собственники, квартиросъемщики, арендаторы и прочие лица, обладающие правом на владение или пользование земельным участком, зданием или частью здания, а также их доверенные лица обязаны предоставлять общие сведения о фактах, знание которых необходимо для оценки потребности в проведении преобразования территорий (санации) района или для подготовки и проведения санации. По предоставленным личным данным могут быть собраны сведения о заинтересованных лицах, касающиеся, в особенности, их жизненных обстоятельств в хозяйственной и в социальной сферах, а именно: об их профессиональных, трудовых и семейных отношениях, возрасте, потребности в жилье, социальных связях, а также о местных связях<sup>102</sup>.

**Закон штата Калифорния, США** предполагает одну из двух альтернативных форм участия населения общины в процессе принятия Плана редевелопмента. Если предлагаемый План редевелопмента предполагает процедуры принудительного отчуждения недвижимости в районах проживания семей с низким или средним доходом или если предполагается

---

<sup>100</sup> Part2, s.26 Strata titles Act 1988.

<sup>101</sup> § 137 Baugesetzbuch.

<sup>102</sup> § 138 Baugesetzbuch.

реализация публичных проектов с переселением значительного числа таких граждан, в этих случаях законодательный орган обязан обеспечить выборы Комитета проектной зоны (КПЗ) в качестве представителя участия населения. Комитет проектной зоны (КПЗ) - это консультативный орган, состоящий из выбранных представителей от жителей, собственников недвижимости, земли и бизнесов, а также от назначенной или выборной общественной организации общины<sup>103</sup>.

Если выборы КПЗ не требуются, законодательный орган и Агентство редевелопмента могут осуществлять консультации с жителями и их организациями в менее структурированной форме.

Законодательный орган, в случае одобрения КПЗ Плана редевелопмента проектной территории, может принять План простым большинством голосов. В случае неодобрения Плана КПЗ потребуется минимум две трети голосов законодательного органа для принятия данного Плана.

Кроме того, процесс урегулирования отношений с населением сопровождается организационно-техническими и консультативными мероприятиями на всем протяжении процедуры принятия Плана редевелопмента (см. Приложение 2).

Возвращаясь к российским реалиям, можно сказать, что проблема взаимодействия с населением является и будет являться основным камнем преткновения на пути преобразования городских территорий. В связи с этим, на всех этапах подготовки проекта преобразования территории должны существовать четкие и последовательные действия, направленные на урегулирование отношений с жителями на такой территориях и собственниками недвижимости на этой территории.

Российское законодательство о градостроительной деятельности предполагает учет мнения населения путем проведения публичных слушаний по градостроительным вопросам. Публичные слушания проводятся в

---

<sup>103</sup> California Community Redevelopment Law, разделы 33385-33388.

отношении вопросов принятия и изменения генеральных планов, правил землепользования и застройки, проектов планировки, проектов межевания, то есть тех документов, которые имеют непосредственное влияние на жизнедеятельность и жизнеобеспечение городского населения и состояние городской среды. Граждане имеют право выражать свое мнение, а публичная власть должна это мнение учитывать, но каким образом учитывать и по каким критериям – до настоящего времени российским законодательство четко не определено.

Более того, изменения законодательства о градостроительной деятельности последних лет имеют четкую тенденцию к сокращению перечня случаев обязательного проведения публичных слушаний.

Прежде всего, изменениями в ГрК РФ<sup>104</sup> было отменено проведение публичных слушаний при внесении изменений в генеральный план в отношении изменений границ населенных пунктов в связи с жилищным строительством.<sup>105</sup> Это значит, что жители территорий, включенных или исключенных из городской территории при изменении границ населенного пункта, не имеют права принимать участие даже в обсуждении перспектив развития этой территории.

Еще более существенные изменения в институт публичных слушаний внесены с 1 января 2017 года Федеральным законом № 373-ФЗ в отношении проектов планировки территории, а также в отношении института комплексного развития территорий.

С одной стороны, пункт 1 части 5<sup>1</sup> статьи 46 ГрК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ устанавливает, что публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории **не проводятся**, если они подготовлены в отношении *«территории, в границах которой в соответствии с правилами землепользования и застройки*

---

<sup>104</sup> Федеральный закон от 18.12.2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>105</sup> Согласно части 18 статьи 24 ГрК РФ «Внесение в генеральный план изменений, предусматривающих изменение границ населенных пунктов в целях жилищного строительства или определения зон рекреационного назначения, осуществляется без проведения публичных слушаний».

*предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории».*

С другой стороны, части 2 и 3 статьи 41 ГрК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ отменяют необходимость подготовки документации по планировке территории в целях размещения объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) применительно к территории, в границах которой **не предусматривается** осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, за исключением отдельных случаев.

Таким образом, публичные слушания по проектам планировки отменены вовсе – и для территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, и для территорий, в границах которых такая деятельность не предусматривается (в отношении которых не требуется разработка проекта по планировке территории).

### **3.4. Финансирование редевелопмента на базе приращения налога (пример США)**

Чтобы понять механизм финансирования путем приращения налога в США, необходимо четкое понимание трех важнейших компонентов системы:

- налогообложение недвижимости;
- финансирование, основанное на муниципальных налогах;
- зонирование (зонинг).

#### *Налоги на недвижимость*

Налог на недвижимость является важнейшим муниципальным ресурсом в США. Налог взимается со всей недвижимости, включая здания, свободные участки, застроенные участки, отдельно здания и отдельно квартиры, коммерческие здания, кондоминиумы и пр. Налог рассчитывается каждый год, как процент от стоимости каждой категории недвижимости на основе налоговой оценки, приближенной к рыночной стоимости.

В большинстве городов США размер налога варьируется из расчета примерно 3-6 долларов за каждую 1000 долларов стоимости коммерческих и промышленных зданий и от 2 – 4,5 долларов - для жилых зданий (в Калифорнии налог составляет 1% от стоимости недвижимости в год). Доля налога на недвижимость например, в Нью-Йорке, составляет около 60% от общей суммы всех собранных налогов, составляющей 35 млрд долларов в год.

Доход от налогов на недвижимость поступает в бюджеты большого числа публичных лиц, являющихся представителями сектора городских услуг, таким как пожарной охране, водоканалу, полиции, школам, социальной поддержке пожилым. Однако часть муниципального дохода откладывается для инвестиций в строительство инфраструктуры – улиц и дорог, водопроводов и канализации, школьных зданий и пр. Процент дохода для каждой категории определяется в процессе формирования бюджета.

Система муниципального финансирования, основанная на налогообложении

Такая система является возможной благодаря стабильности поступлений от налога на недвижимость. Поскольку налоги устанавливаются законом, и сбор их не представляет проблемы, доход от налогов рассматривается как постоянный денежный поток, предполагаемый к продолжению в будущем. Это дает возможность городам занимать деньги под обеспечение в форме будущего налогового дохода.

Большинство городов с этой целью создают фонды капитала с отчислением фиксированного процента от налогового дохода (2-5%) в качестве обеспечения по займам/кредитам. При нормальных ставках процента по займам/кредитам на период 20-30 лет обычно города могут делать заем в порядка 10-кратном размере суммы годового залога. Например, Нью-Йорк обладает фондом капитала более 10 млрд долларов на основе залога в 1,2 млрд от годового налогового дохода.

Такой метод муниципального финансирования позволяет городам иметь солидный капитал для строительства инфраструктуры и возвращать банкам и другим кредиторам ежегодно небольшие суммы дохода от налога в течение следующих 20-30 лет.

### Зонирование (зонинг)

Важным основанием, которое делает систему налогообложения недвижимости на основе ее стоимости и кредитования возможной, является стабильный многолетний денежный поток от налогов. Поскольку налог на недвижимость основан на рыночной цене недвижимости, существует много факторов, которые влияют на изменение цены недвижимости в сторону ее роста или падения. Важным стабилизирующим фактором является зонинг.

Зональное регулирование определяет потенциальное развитие всех земельных участков в зоне, позволяя определить стоимость земли и недвижимости на основе ее потенциала.

Базируя цену недвижимости в зоне, как на основе существующей цены, так и на основе будущей стоимости, система позволяет регулировать недвижимость и стабилизировать вычисление будущих денежных потоков от дохода.

### Финансирование на основе налогового прироста

Учитывая вышесказанное, рассмотрим подробнее, как работает финансирование на основе налогового прироста (tax incremental finance).

Рост стоимости недвижимости в зоне редевелопмента происходит из-за следующих факторов:

- изменение зонирования с целью увеличения параметров использования недвижимости и обеспечения более приемлемых для данного места видов ее использования;
- принятие нового плана территории, включающего модернизацию улиц, парков и других публичных пространств;
- строительство новой инфраструктуры;

- изменения в регулировании – строительных кодов в отношении новых строительных технологий и материалов.

Эти факторы увеличивают потенциальную стоимость земли и другой недвижимости, которая посредством рыночных сделок трансформируется в реальный рост стоимости.

Когда город создает новую зону редевелопмента, он имеет возможность с определенной степенью точности определить величину потенциального роста стоимости недвижимости и соответственно ожидать соответствующий прирост дохода от налогов на недвижимость. Это и есть ожидаемый налоговый прирост.

Как говорилось выше, в базовой системе налогообложения недвижимости, небольшой процент ожидаемого дохода планируется в качестве обеспечения нового займа для развития инфраструктуры, в то время как остальной налоговый доход распределяется бюджетом для других целей. В системе налогового прироста, город использует весь дополнительный планируемый доход, который будет получен в результате роста стоимости недвижимости в зоне редевелопмента (налоговый прирост), отчисляя его в специальный фонд развития инфраструктуры и других публичных элементов. Такое «накопление» дохода приемлемо, так как считается «сверхдоходом» и, можно предположить, что величина дохода от налогов на недвижимость для города на социальные и иные нужды не уменьшится.

Используя в качестве обеспечения весь будущий налоговый прирост, город может занять большую сумму средств, обеспечив зону редевелопмента инфраструктурой уже на старте. Это является гарантией повышения стоимости земли и другой недвижимости.

При этом можно отметить и некоторые проблемы финансирования на основе налогового прироста.

Проблемы возникают в связи с тем, что ожидания прироста доходов от налога на недвижимость на практике не всегда оправдываются. Изменение (в том числе увеличение) стоимости земли зависит не только от зонинга,

муниципального регулирования и развития инфраструктуры, а также от поведения экономических субъектов в отношении территории зоны. Некоторые города, поменяв зонинг какой-либо территории с тем, чтобы разрешить размещать там банки и офисы, вдруг обнаруживают, что банки не нуждаются в новых площадях, а коммерческие предприятия сворачивают свою деятельность, вместо того, чтобы строить и занимать новые здания. В таких случаях, деньги, одолженные у банков на инфраструктуру, должны выплачиваться из общего дохода города, поскольку ожидаемый налоговый прирост не был получен.

Например, в городах штата Калифорния до 2012 г. действовали Агентства редевелопмента (действовали до 2012 г.), которые финансировались на основе механизма налогового прироста. В частности, в 2008 г. Агентства получили 12% всех доходов в штате от налогов на недвижимость для реализации проектов редевелопмента на территории более 8 тыс. га. В 2012 г. Агентства прекратили свою деятельность в связи с изменением Закона Калифорнии о редевелопменте. Причина была связана с критикой большого объема средств налога на недвижимость, направляемого на редевелопмент, в ущерб финансированию школьного образования, которое также финансируется за счет местного налога на недвижимость.<sup>106</sup>

Таким образом, финансирование на основе налогового прироста лучше всего работает в городах, имеющих ясную перспективу развития и роста в среднем от пяти до двадцати лет, а также когда планирование зоны редевелопмента основано на очень реалистичном изучении местной экономики и секторов коммерческой, жилищной и индустриальной активности, предполагаемой в зоне.

---

<sup>106</sup> Casey Blount, Wendy IP, Ikuo Nakano, Elaine NG. "Redevelopment Agencies in California: History, Benefits, Excesses, and Closure"/U.S. Department of Housing and Urban Development| Office of Policy Development and Research – January 2014.

#### **4. Дополнительные правовые механизмы, применяемые в практике преобразования застроенных территорий за рубежом**

##### **4.1. Проект переустройства территории и консолидация земельных участков**

В законодательстве некоторых стран практикуется механизм переустройства, перемежки, консолидации земельных участков, который направлен на преобразование занятой территории для целей устранения «чересполосицы» и неудобной конфигурации земельных участков, прокладки инженерно-технической, дорожной инфраструктуры (вместо прямого изъятия), укрупнения земельных участков.

**Эстония.** В законодательстве Эстонии используется термин «перемежка». Перемежка представляет собой совокупность землеустроительных действий, в ходе которых, исходя из интересов собственников, включенные в зону землеустройства недвижимые вещи реорганизуются и образуются и за всеми собственниками закрепляются новые недвижимые вещи<sup>107</sup>.

Если рациональное проведение перемежки не является возможным на основе прежней стоимости недвижимой вещи, включенной в зону землеустройства, то стоимость образуемой недвижимой вещи может быть до 10 процентов меньше стоимости прежней недвижимой вещи. Участнику, стоимость недвижимой вещи которого уменьшается, выплачивается компенсация в объеме разницы в стоимости. Компенсацию выплачивает участник, который получает недвижимую вещь более высокой стоимости.

Перемежка состоит из следующих этапов:

- 1) подача ходатайства о перемежке;
- 2) предварительные работы;
- 3) определение зоны и участников землеустройства;
- 4) проведение собрания участников;
- 5) возбуждение процесса перемежки;

---

<sup>107</sup> Закон ЭР от 25.01.1995 "О землеустройстве", статья 16.

- б) оценка недвижимой вещи;
- 7) переговоры;
- 8) составление проекта перемежки;
- 9) согласование и утверждение проекта перемежки;
- 10) проведение перемежки;
- 11) регистрация недвижимой вещи в государственном земельном кадастре и внесение изменений в крепостную книгу.

Минимальный размер территории, на которой возможно проведение перемежки, должен включать три недвижимых вещи. В зону перемежки могут включаться земельные участки государственного запаса, необходимые для рационального проведения работ. Условия продажи земельных участков государственного запаса устанавливаются Правительством Республики<sup>108</sup>.

Местное самоуправление или уполномоченное им лицо после установления круга предполагаемых участников проводит собрание, на котором определяются цели перемежки, ее участники и ее зона, а также решается вопрос о начале процесса перемежки. На собрании участники избирают землеустроителя. Организатор собрания обязан проинформировать участников об их правах и обязанностях при проведении перемежки.

Участник имеет право ходатайствовать об исключении недвижимой вещи или ее части из зоны перемеживания. Ходатайство подается в орган местного самоуправления. Решение об исключении недвижимой вещи из зоны перемеживания принимает орган местного самоуправления до начала процесса перемежки.

Организатор собрания составляет протокол, который подписывается участниками собрания. В протокол вносятся время и место проведения собрания, имена его участников, повестка дня и принятые решения. В случае несогласия участника собрания с принятыми решениями его мнение заносится в протокол.

---

<sup>108</sup> Закон ЭР от 25.01.1995 "О землеустройстве", статья 19.

Процесс перемежевки может возбуждаться, если на ее проведение согласны не менее 2/3 предполагаемых участников перемежевания, недвижимыми вещами которых охватывается не менее 1/2 зоны перемежевания.

При перемежевке определяется стоимость недвижимой вещи на основании внеочередной оценки, если стоимость недвижимой вещи не определена по соглашению участников. При осуществлении перемежевки землеустроитель обязан учитывать права всех участников и добиваться осуществления целей перемежевки, как правило, при согласии участников. Если рациональное проведение перемежевки невозможно на основании стоимости прежней недвижимой вещи, то землеустроитель может предложить установление компенсации участнику, для которого невозможно образовать равноценную недвижимую вещь<sup>109</sup>.

Проект перемежевки составляет землеустроитель с учетом предварительного проекта перемежевки и достигнутых на переговорах соглашений. Из числа включенных в зону перемежевания недвижимых вещей участникам на основании требований землеустройства, стоимости прежних недвижимых вещей и достигнутых на переговорах результатов выделяются новые недвижимые вещи. К проекту прилагаются заключенные между участниками соглашения, акты оценки, смета перемежевки, а также предложения по распределению расходов и компенсаций.

В случае одобрения проекта 2/3 участниками перемежевания, недвижимыми вещами которых охватывается не менее 1/2 зоны перемежевания, землеустроитель представляет проект на утверждение в органы местного самоуправления<sup>110</sup>.

**Германия.** Градостроительным кодексом Германии регулируются вопросы перераспределение земельных участков (Umlegung). В целях инженерной подготовки земельных участков к строительству или изменения

---

<sup>109</sup> Закон ЭР от 25.01.1995 "О землеустройстве", статья 24.

<sup>110</sup> Закон ЭР от 25.01.1995 "О землеустройстве", статья 26.

облика территории застроенные и незастроенные земельные участки могут быть упорядочены по-новому - путем перераспределения земельных участков таким образом, что возникают земельные участки, которые по расположению, форме и размерам соответствуют целям строительного и прочих видов использования<sup>111</sup>. Перераспределение земельных участков может производиться:

- 1) на территории действия плана застройки;
- 2) в границах смежно застроенной части территории населенного пункта, если из своеобразия ближайшего окружения или простого плана застройки не вытекают достаточные критерии для упорядочения земельных участков.

О принятии постановления о перераспределении земельных участков должно быть оповещено способом, предусмотренным местным обычаем. Сообщение о принятии постановления о перераспределении земельных участков должно содержать предложение заявить в орган по вопросам перераспределения в течение одного месяца о правах, которые не следуют из поземельной книги, но дают право на участие в процедуре перераспределения.

Участниками процедуры перераспределения являются:

- 1) собственники расположенных на соответствующей территории земельных участков;
- 2) лица, обладающие правом, зарегистрированным в поземельной книге или обеспеченным путем иной регистрации, на расположенный на этой территории земельный участок или правом, обременяющим земельный участок;
- 3) лица, обладающие не зарегистрированным в поземельной книге правом на земельный участок, правом, обременяющим земельный участок, требованием с правом его удовлетворения за счет земельного участка или каким-либо иным правом, которое предусматривает право на приобретение,

---

<sup>111</sup> § 45 Baugesetzbuch.

владение или пользование земельным участком или ограничивает обязанное лицо в пользовании земельным участком;

4) муниципалитет;

5) застройщик (в определенных законом случаях);

6) лицо, которое будет осуществлять инженерную подготовку участка к строительству<sup>112</sup>.

С момента сообщения о принятии постановления о перераспределении земельных участков на территории перераспределения следующие действия и мероприятия могут осуществляться только с письменного разрешения органа по вопросам перераспределения:

1) раздел земельного участка, распоряжение земельным участком и правами на земельный участок, заключение соглашений, которые предоставляют другому лицу право на приобретение, пользование или застройку земельного участка или части земельного участка, или по-новому устанавливаются, изменяются или отменяются обязательства по строительству;

2) важные изменения поверхности земельного участка или иные изменения земельных участков, приводящие к существенному повышению их стоимости;

3) возведение зданий, которые не подлежат обязательному получению разрешения, согласия или регистрации, но существенно повышают стоимость, или реконструкция таких зданий, приводящая к увеличению стоимости;

4) возведение зданий, требующих обязательного получения разрешения, согласия или регистрации, или изменение их.

Уполномоченный орган по перераспределению изготавливает карту-опись имеющихся земельных участков (далее - карта-опись) и список имеющихся земельных участков (далее - список участков) на территории перераспределения. Карта-опись должна отражать, как минимум, нынешнее расположение и форму земельных участков на территории

---

<sup>112</sup> § 48 Baugesetzbuch.

перераспределения и находящиеся на них здания и содержать информацию о наименовании собственников. В списке участков должна содержаться следующая информация по каждому земельному участку:

- 1) собственники, зарегистрированные в поземельной книге;
- 2) содержащееся в поземельной книге и в кадастре объектов недвижимости наименование, размер и указанные в кадастре вид пользования земельными участками с указанием улицы и номера дома;
- 3) обременения и ограничения, зарегистрированные в поземельной книги.

Карта-опись и список участков должны быть открыты для публичного ознакомления в общине на срок один месяц. Место и продолжительность публичного ознакомления должны быть объявлены способом, обычным для данной местности<sup>113</sup>.

Орган по перераспределению должен известить ведомство поземельной книги и орган, ответственный за ведение кадастра объектов недвижимости, о начале процедуры перераспределения и о последующих изменениях территории перераспределения. Ведомство поземельной книги должно внести в поземельные книги земельные участки, границы которых подлежат изменению, в целях начала процедуры перераспределения (внесение в поземельную книгу записи о перераспределении земельных участков).

Площадь земельных участков, расположенных на территории перераспределения, подсчитывается и объединяется в один имущественный объект, земельные участки в котором подлежат изменению границ (имущественная масса - Umlegungsmasse).

Территории, которые установлены в плане застройки или которые по причинам упорядоченного градостроительного развития не подлежат включению в имущественную массу, должны быть переданы муниципалитету или другому субъекту, осуществляющему инженерную подготовку территории, если они являются:

---

<sup>113</sup> § 53 Baugesetzbuch.

1) местными транспортными территориями, занятыми улицами, дорогами, тропами, включая пешеходные и около жилых домов, и площадями, а также так называемые «собирающие дороги»;

2) территориями, занятыми парковками, скверами, включая детские игровые площадки и сооружения, защищающие от экологически вредных воздействий по смыслу закона о защите окружающей среды от воздействия экологически вредных выбросов.

Муниципалитет или другой субъект, осуществляющий инженерную подготовку к строительству, считаются получившими компенсацию после передачи им земельных участков взамен отданных ими в имущественную массу участков.

Оставшиеся земельные участки составляют распределяемую массу (Verteilungsmasse).

Прочие территории, на которых согласно плану застройки установлено пользование в публичных целях, могут быть изъяты и переданы застройщику и субъекту, осуществляющему инженерную подготовку участка к строительству, если они вносят в распределяемую массу подходящую замещающую землю, которая может быть расположена и за чертой территории перераспределения. Орган по перераспределению должен воспользоваться этим правом, если это отвечает целям скорейшего осуществления плана застройки.

Устанавливается критерий перераспределения (Verteilungsmaßstab)<sup>114</sup>. Расчет долей, причитающихся участвующим собственникам земельных участков из распределяемой массы (обязательная доля по проекту - Sollanspruch), следует производить либо на основе соотношения размеров либо соотношения стоимости прежних земельных участков до начала процедуры перераспределения участков. Критерий должен определяться органом по перераспределению земельных участков, исходя из надлежащего усмотрения при справедливой оценке интересов участников в зависимости от

---

<sup>114</sup> § 56 Baugesetzbuch.

целесообразности в каждом отдельном случае. Если все участники согласны, то распределяемая масса может быть разделена и по иному критерию.

Рассмотрим случай распределения по стоимости<sup>115</sup>. Если орган по перераспределению земельных участков исходит из стоимостного соотношения, то распределяемая масса распределяется в соотношении, в котором соответствующие собственники участвуют в процедуре перераспределения. Каждому собственнику должен быть выделен земельный участок, минимальная рыночная стоимость которого равна стоимости его прежнего земельного участка на момент принятия постановления о проведении процедуры перераспределения, в том числе принимая во внимание обязанность предоставить земельные участки для компенсации. Рыночная стоимость земельных участков, получаемых собственниками, должна устанавливаться на момент принятия постановления о проведении процедуры перераспределения. При этом должно приниматься во внимание изменение стоимости, наступившее в результате перераспределения. В случае если земельные участки на территориях должны выделяться под обязательство уплатить взнос на инженерную подготовку земельных участков к застройке, то изменение стоимости не учитывается. Разница в установленных таким путем рыночных стоимостях должна компенсироваться в денежной форме.

Рассмотри случай распределения по размерам земельного участка<sup>116</sup>. Если орган по перераспределению земельных участков исходит из соотношения площадей, то от площади поступивших в имущественную массу земельных участков (eingeworfene Grundstücke) с учетом изъятой в пользу муниципалитета площади следует вычесть землю, равную увеличению стоимости новых участков в результате землеустройства (Flächenbeitrag) в таком объеме, чтобы выровнять преимущества, возникшие в результате перераспределения. Эта доля Flächenbeitrag на тех территориях,

---

<sup>115</sup> § 57 Baugesetzbuch.

<sup>116</sup> § 58 Baugesetzbuch.

где впервые проводится инженерная подготовка к строительству, должна составлять не более 30 процентов, в других районах - не более 10 процентов от площади поступивших в имущественную массу земельных участков. Орган по перераспределению земельных участков может вместо доли Flächenbeitrag полностью или частично взимать соответствующую денежную плату.

План перераспределения должен составляться органом по перераспределению после обсуждения его с собственниками на основании постановления. Он может быть также составлен для частей территории, на которой проводится перераспределение земельных участков (частичный план перераспределения).

План перераспределения должен содержать информацию о планируемом новом состоянии территории со всеми фактическими и правовыми изменениями, которые затронут расположенные на этой территории земельные участки. План перераспределения должен по форме и содержанию соответствовать требованиям для включения его в кадастр объектов недвижимости<sup>117</sup>.

План перераспределения должен содержать следующие сведения:

1) земельные участки, включая земельные участки за чертой территории перераспределения, с указанием их расположения, размеров и категории пользования с сопоставлением прежнего и нового состава земельных участков и с указанием из собственников;

2) права на земельный участок или права, обременяющие земельный участок; далее требования с правом на удовлетворение из земельного участка или иные права, которые дают право на приобретение земельного участка, владение или пользование им или ограничивают обязанное лицо в пользовании земельным участком, если они отменены, изменены или заново установлены;

3) обременения земельного участка по очередности и по сумме;

---

<sup>117</sup> § 66 Baugesetzbuch.

4) денежные выплаты, сроки их уплаты и вид платежа, а также стоимость земельных участков в случае распределения, которое налагает обязанность внести взнос на инженерную подготовку участка к строительству;

5) лица, в пользу или в обременение которых установлены денежные выплаты;

6) подлежащие получению и распределению территории;

7) ордера на строительство и прочее в определенных законом случаях;

8) строительное обременение.

Орган по перераспределению должен оповестить население муниципалитета принятым в данной местности способом о принятии постановления о составлении плана перераспределения с указанием места, где можно ознакомиться с проектом плана перераспределения любому заинтересованному лицу. При этом участвующим в перераспределении лицам вручается выписка из плана перераспределения, касающаяся их прав.

#### **4.2. Преимущественное право покупки**

Помимо принудительного отчуждения (изъятия) в зарубежных странах практикуется еще один способ приобретения земли, так называемое «право преимущественной покупки», или «право первого отказа». Муниципалитет может занять место частного лица, купившего участок земли (с постройками или без них), или договорившегося с владельцем о цене, и, таким образом, стать собственником недвижимости. Таким образом, право преимущественной покупки дает право публичной власти вмешиваться в процесс купли-продажи земельных участков и приобретать их по цене, зафиксированной в договоре купли-продажи.

Право преимущественной покупки отличается от принудительного отчуждения (изъятия) тем, что публичная власть не обязана приобретать земельные участки во всех случаях и не привязана к определенным срокам

отчуждения, право возникает только тогда, когда собственник сам решит продать земельный участок.

**Германия.** В Германии органы муниципальной власти могут воспользоваться правом преимущественной покупки земельных участков (свободных и застроенных). Это делается для обеспечения общественных гарантий рационального развития.

В соответствии с законодательством Германии, право на преимущественную покупку земельных участков при их продаже возможно в следующих случаях:

- 1) в зоне действия плана застройки, если речь идет о землях, для которых в соответствии с планом застройки предусмотрено их использование в общественных целях;
- 2) в зоне редевелопмента (переустройства земель);
- 3) в официально установленной зоне оздоровления земель и в развивающейся градостроительной зоне;
- 4) в сфере действия Устава о сохранении.

Право преимущественной покупки может быть осуществлено только в том случае, если оно не идет в разрез с благом общества. При осуществлении права преимущественной покупки орган муниципальной власти обязан указать цель использования земельного участка<sup>118</sup>.

Законодательство оговаривает случаи, когда преимущественное право покупки со стороны муниципальных органов не может применяться. Это относится, например, к случаям, когда владелец земельного участка продает его супруге(у), лицу, которое состоит с ним в прямом родстве, или к случаям, когда земельный участок застроен и используется согласно регламентациям плана застройки, а находящиеся на нем сооружения не препятствуют реализации градостроительных мероприятий<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> § 25 Baugesetzbuch.

<sup>119</sup> § 26 Baugesetzbuch.

Также покупатель земельного участка может предотвратить наступление права преимущественной покупки, если использование земельного участка соответствует или может с достаточной уверенностью соответствовать предписаниям строительного права, а также целям и задачам градостроительства, и если покупатель в состоянии соответственно использовать земельный участок в течение надлежащего срока. Если в находящемся на земельном участке строительном сооружении обнаружены определенные недостатки или дефекты, определенные Градостроительным кодексом Германии, то покупатель может предотвратить наступление права преимущественной покупки, если ему удастся устранить в течение установленного законом срока данные недостатки или дефекты.

Следует отметить, что покупатель не может предотвратить преимущественную покупку, если 1) речь идет о землях, для которых в соответствии с планом застройки предусмотрено их использование в общественных целях, 2) земельный участок попадает в зону редевелопмента (переустройства земель) и если земельный участок необходим для переустройства<sup>120</sup>.

Право преимущественной покупки может быть использовано муниципалитетом только в течение двух месяцев со дня сообщения о состоявшемся договоре купли-продажи между частными лицами.<sup>121</sup>

**Франция.** Во Франции, право преимущественной покупки<sup>122</sup> в градостроительстве регулируется отраслью публичного права. Данное право относится к муниципалитетам, ведущим регулирование градостроительной деятельности.

Право преимущественной покупки дает городу преимущество в приобретении земельного участка или другой недвижимости, который выставлен на продажу. Когда собственник продает землю или дом, до заключения договора о продаже муниципалитет должен выразить свое

---

<sup>120</sup> § 27 Baugesetzbuch.

<sup>121</sup> § 28 Baugesetzbuch.

<sup>122</sup> Code de l'urbanisme L210-1

желание воспользоваться своим правом преимущественной покупки. Если он выражает это желание, то он получает приоритет для приобретения собственности. В противном случае - продажа проходит по обычному сценарию.

Через право преимущественной покупки муниципалитет может приобретать земельные участки и другую недвижимость, которые необходимы ему для завершения своих градостроительных проектов (например, дом, стоящий на маршруте дороги, находящейся в проекте постройки), не прибегая к экспроприации или другим жестким мерам. Кроме того, такое право позволяет городу получить хорошее знание рынка недвижимости на его территории, что имеет особую важность как в районах, где распространяется действие права преимущественной покупки, так и в тех, где число решений о реализации такого права очень мало (примерно 1% случаев)<sup>123</sup>.

Режим права преимущественной покупки регулируется Законом о взаимопомощи и обновлении городов (*Solidarité et au renouvellement urbains («Loi SRU»*)) и Градостроительным кодексом Франции (*Code de l'urbanisme de France*). Право преимущественной покупки может быть использовано для выполнения одного или нескольких действий или операций по градорегулированию с целью осуществления<sup>124</sup>:

- городского проекта;
- местной жилищной политики;
- поддержки и расширения экономической деятельности;
- содействия развитию рекреационных зон и туризма;
- реализации общественных проектов;
- обновления городов;
- для защиты или улучшения архитектурного наследия;

---

<sup>123</sup> Joseph Comby, Vincent Renard. Évaluation du droit de préemption. [www.comby-foncier.com/preemption.pdf](http://www.comby-foncier.com/preemption.pdf).

<sup>124</sup> Code de l'urbanisme de France. L300-1.

- для создания земельных резервов, используемых для осуществления названных действий и операций.

Кроме того, владелец преимущественного права покупки может делегировать свое право государству, местным органам власти, общественным учреждениям, целью которых является реализация проекта по градостроительству. Таким образом, лицо, которому было передано преимущественное право покупки, несет всю ответственность по проведению процедуры преимущественной покупки и, в свою очередь, становится владельцем собственности.

Стоит отметить, что праву преимущественной покупки подчиняются все продажи или передачи в пользование, все вклады в создание недвижимости, строительство которой закончено или нет в зонах, где данное право применимо. Подарки и наследство не подпадают под право преимущественной покупки.

В случае если только часть продающегося имущества расположена в такой зоне, муниципалитет может выкупить только эту часть. Однако владелец может потребовать, чтобы было куплено все его имущество целиком в целях избежать ситуацию, когда оставшаяся в его собственности часть не будет полезной для него.

Процедура преимущественной покупки предусматривает следующий порядок.

#### *Переговоры и определение цены*

Продавец уведомляет муниципалитет, который имеет право преимущественной покупки, о предполагаемой сделке с имуществом с помощью, так называемой, декларации о намерениях распорядиться собственностью (*déclaration d'intention d'aliéner*). Муниципалитете должен в течение двух месяцев сообщить о своем решении о приобретении собственности либо по цене, назначенной продавцом, либо по более низкой цене. Если же в течение двух месяцев муниципалитет не сообщает о своем решении, то это означает отказ от использования права преимущественной

покупки и собственник может свободно продавать свое имущество на своих условиях изначально запланированному покупателю или любому другому лицу. Такой отказ не означает, тем не менее, что муниципалитет не сможет осуществить свое право преимущественной покупки в случае, если имущество возвращается на рынок по другой цене, поскольку финансовые условия рынка недвижимости могут существенно измениться.

Цена собственности в рамках реализации муниципалитетом права на преимущественную покупку определяется местными органами власти, но они должны в первую очередь учитывать цены, налоговой службы (France domaine), занимающейся также оценкой стоимости недвижимого имущества для государственного сектора. Муниципалитет может, таким образом, оценить, соответствует ли цена, предложенная продавцом, реальности, и решить о покупке собственности по такой цене. В этом случае продавец обязан продать свое имущество муниципалитету.

Муниципалитет может также предложить цену меньшую, чем цена продавца. В таком случае у продавца есть два месяца, чтобы решить:

- принять цену, предложенную муниципалитетом. В этом случае производится продажа муниципалитету по предложенной им цене;
- отказаться от продажи собственности по цене муниципалитета и потребовать определения цены судом;
- отказаться от продажи собственности<sup>125</sup>.

Молчание собственника в течение двух месяцев означает возможность для муниципалитета приобрести имущество по предложенной муниципалитетом цене.

В случае определения цены судом, возможны следующие ситуации:

---

<sup>125</sup> M. Jean-Pierre Duport. Le droit de préemption. Étude approuvée le 6 décembre 2007 en assemblée générale du Conseil d'Etat.// [http://www.operationsimmobilieres.com/root\\_in/PDF/2008/200806/20080625/OIDOCetude06122007.pdf](http://www.operationsimmobilieres.com/root_in/PDF/2008/200806/20080625/OIDOCetude06122007.pdf)

- продавец и муниципалитет согласны с ценой, определенной судом, и собственность приобретает городом по этой цене;
- продавец находит цену недостаточно высокой, он отказывается от продажи и сохраняет право собственности на свое имущество, которое он может использовать по своему усмотрению. Если он намеревается продать свое имущество еще раз, он должен подписать новую декларацию о намерениях распорядиться собственностью, тем самым открывая новую процедуру преимущественной покупки на основе новой цены продавца;
- муниципалитет находит цену, определенную судом, завышенной и тем самым отказывается от проведения процедуры реализации преимущественного права покупки. В этом случае собственник может продавать свое имущество свободно в течение 5 лет по цене, установленной судьей, индексируемой по стоимости строительства.

Если ни продавец, ни местные органы власти не сообщают официально о своем решении в течение 2 месяцев после судебного определения цены, они обязаны принять эту цену и продажа должна состояться.

#### *Использование имущества, приобретенного муниципалитетом*

Важно отметить, что использование муниципалитетом права преимущественной покупки должно быть обосновано, то есть, муниципалитет должен указать цель и необходимость приобретения собственности. Данное требование, строго проверяется административным судом, который регулярно отменяет недостаточно или нечетко мотивированные решения муниципалитетов об использовании такого права.

Строго говоря, муниципалитет не обязан в точности следовать причине, в связи с которой он приобрел имущество на основании права преимущественной покупки и которая была указана им в мотивации, поскольку потребности города могут со временем изменяться. Тем не менее, городские власти должны соблюдать законные основания для осуществления

права преимущественной покупки, отмеченные ранее при рассмотрении целей такой покупки. Если муниципалитет хочет продать приобретенное имущество частной организации, не занимающейся реализацией градостроительного проекта, он также должен иметь на это основания.

*Оплата приобретения имущества на основании права преимущественной покупки*

С того момента, когда достигнуто соглашение о цене приобретения имущества, продажа должна быть осуществлена в течение 3 месяцев, а оплата – произведена в течение 6 месяцев.

Во избежание того, чтобы рыночные цены не искажались из-за регулярного использования права преимущественной покупки по минимальным ценам, влекущих за собой возможность отказа от продажи или продажи со значительными задержками, муниципалитет должен внести депозит в размере 15% от суммы, оцененной администрацией региона (если собственник подал иск в суд). Отсутствие подтверждения такого депозита означает недействительность процедуры преимущественного права покупки, вследствие чего собственник может свободно продать свое имущество<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> Olivier Casenaz. Droit de préemption urbain : place à la réalité. Secteur public et collectivités, 21 avril 2011.// <http://www.secteur-public-collectivites.fr/formations/articles-experts/2011/04/21/urbanisme-droit-de-preemption-urbain/201/>

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

1. Международный опыт редевелопмента в целях реновации и развития территорий городов весьма обширен и разнообразен. Можно выделить следующие его общие характеристики:

1.1. Проведение редевелопмента регулируется как общим, так и часто специальным законодательством. Реализуются как частные проекты, так и специальные публичные (государственные или местные) программы.

1.2. В большинстве стран при реализации специальных публичных программ допускается изъятие частной собственности для общественных нужд с компенсацией «справедливой рыночной цены».

1.3. При этом изъятие в большинстве стран применяется только как крайняя мера, в основном используется «мажоритарный принцип» - достижение соглашения с большинством собственников и иных владельцев недвижимости.

1.4. В отношении территорий, подлежащих редевелопменту, устанавливаются определенные критерии, которые характеризуют актуальность для общества проведения реновации и развития таких территорий.

1.5. Устанавливаются достаточно четкие процедуры принятия решений о необходимости реализации программ редевелопмента, в том числе с участием жителей, собственников недвижимости, бизнеса, общественных организаций и других заинтересованных лиц.

2. В России опыт реализации проектов редевелопмента пока весьма ограничен, а российская правовая база для реализации таких проектов в целях преобразования городских территорий пока несовершенна:

1) недостаточно четко урегулированы как понятия «государственной и муниципальной нужды», для удовлетворения которой возможно применение принудительного изъятия недвижимости, так и сам институт изъятия, сбалансированный с точки зрения частных и общественных интересов;

2) в числе государственных и муниципальных нужд в законодательстве не выделен случай необходимости проведения редевелопмента деградирующих территорий, в том числе жилой застройки (единственный случай – это снос или реконструкция аварийных многоквартирных домов), а также критерии определения такой необходимости;

3) российское законодательство в части регулирования требований к редевелопменту пока еще только формируется и к нему есть большое число вопросов, такое законодательство слабо апробировано практикой и требует дальнейшего совершенствования, в том числе с учетом международного опыта;

4) в части учета мнения граждан при реализации градостроительных проектов в законодательстве наметилась тенденция к сокращению числа случаев, когда принятию градостроительных решений должно предшествовать проведение публичных слушаний. Такая тенденция при сопоставлении с зарубежным законодательством и практикой представляется необоснованной. Необходимо повышать эффективность участия населения в целях предотвращения градостроительных и социальных конфликтов.

**Основные понятия**

1. *Редевелопмент (Redevelopment) (используются также термины «преобразование», «реорганизация», «развитие» территории)* – процесс преобразования и развития ранее застроенной территории с целью ее реновации (обновления, повышения состояния и качества использования).

**2. Право изъятия недвижимости для общественной пользы:**

- в США<sup>127</sup> - *Eminent domain* (право государства на принудительное отчуждение частной собственности);

- в Великобритании, Новой Зеландии, Ирландии - *compulsory purchase* (принудительное отчуждение, принудительная продажа);

- в Австралии<sup>128</sup> - *compulsory acquisition* (принудительное отчуждение);

- в Канаде<sup>129</sup>, ЮАР - *expropriation* (экспроприация);

- в Германии<sup>130</sup> *Enteignung* (экспроприация);

- во Франции<sup>131</sup> *L'expropriation* (экспроприация).

Такие права в системе законов общего права определяют легальную власть государства экспроприировать (изымать) частную собственность для общественной пользы с согласием или без согласия владельцев для собственного использования либо в пользу третьих лиц. В большинстве юрисдикций право изъятия со стороны государства обусловлено правом

<sup>127</sup> 2010 Pennsylvania Code, Title 26 - Eminent domain “The power of the Commonwealth to take private property for public use in return for just compensation”.

<sup>128</sup> Land acquisition (just terms compensation) Act 1991 No. 22. «“*compulsory acquisition*” of land means the acquisition of the land by compulsory process under this Act» .

<sup>129</sup> Expropriation Act (R.S.C., 1985, c. E-21) .

<sup>130</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art 14/ Ausfertigungsdatum: 23.05.1949 «Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen».

<sup>131</sup> Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, Article L11-1/ «L'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête publique et qu'il aura été procédé contradictoirement à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et autres intéressés» .

выплаты «справедливой компенсации» собственнику отчуждаемой недвижимости

3. **Общественная польза (Public use)** - единственная цель, в соответствии с которой частная собственность может быть изъята на основе полномочий публичной власти по изъятию недвижимости<sup>132</sup>

4. **Справедливая компенсация (Just compensation)** – полная стоимость изымаемой для общественной пользы недвижимости. Если цена выкупаемой недвижимости представляется собственнику недостаточной, он может потребовать судебного определения справедливой цены.

5. **Основные понятия, используемые при установлении критериев возможности редевелопмента территорий для общественной пользы и с применением механизма изъятия:**

5.1. **Деградированная (пришедшая в упадок) территория** – урбанизированная территория, где более определенного процента зданий и сооружений ниже конструктивных стандартов. Состояние здания считается ниже конструктивного стандарта, если оно не было приведено в соответствие со строительным Кодом после двух предупреждений инспектора и приведение которого в такое соответствие будет превышать 50% рыночной стоимости, исчисляемой для уплаты налога.

5.2. **Загрязненная территория** - если более 50% участков загрязнены (заражены) и для которых оценочная стоимость обследования, мониторинга, тестирования и очистки превышает рыночную стоимость участка, или же владелец не выполнил постановление суда об очистке в течение определенного времени.

5.3. **Нарушение общественного порядка** - может явиться основанием для изъятия в случаях намеренного провала или невыполнения законных обязанностей, приводящих к: 1) раздражающему воздействию, либо к физическим повреждениям и травмам, либо к угрозе здоровью, безопасности,

---

<sup>132</sup> Конституция Конфедеративных Штатов Америки от 11 Марта 1861 года, часть 9, стр.16.

комфарту, морали, спокойствию значительного количества людей; 2) вмешательству или препятствию для доступа, свободного прохода, проезда (на публичных землях и водах) или 3) определено законом как публичный барьер, нарушение.

5.4. *Трущоба* - означает любое место, где преобладают жилища, которые по причине ветхости, перенаселенности, неправильного расположения или конструктивных особенностей, не обеспечены вентиляцией, освещением, санитарно-бытовыми удобствами или любой комбинации этих факторов, наносящих ущерб безопасности, здоровью и моральным нормам<sup>133</sup>.

5.5. *Покинутая (бесхозная) собственность* – собственность, не имеющая законного хозяина или обитателя, которая как минимум один год не использовалась для бизнеса или проживания, не поддерживалась, и налоги за которую не платились как минимум два года.

---

<sup>133</sup> Кодекс здоровья и безопасности Штата Калифорния, пункт 34211.

## ПЛАН РЕДЕВЕЛОПМЕНТА

(выдержки из комментариев к Закону Калифорнии о  
редевелопменте)

Ниже приводится более подробное описание действий и процедур принятия основополагающего документа – Плана редевелопмента. Данный материал представляет собой комментарии экспертов по вопросам права к Закону Калифорнии о редевелопменте (ЗКР). Для включения в текст выбраны наиболее актуальные положения ЗКР (с точки зрения отсутствия или недостаточного регулирования в российском законодательстве): об обосновании выбора территории редевелопмента; о процедурах принятия Плана редевелопмента; о деятельности Агентств редевелопмента и некоторые другие.

### **А. Подготовка Плана редевелопмента**

#### ***1. Обзор процесса принятия Плана редевелопмента***

Подготовка Плана редевелопмента (далее также – План) включает комплекс обязательных процедур, необходимых для обеспечения местного законодательного органа (городского совета или комиссии супервайзеров) аналитическим материалом и исходными данными для принятия решения о целях, объеме и содержании Плана и информацией, необходимой для его принятия. Ниже приводится краткое описание последовательности и временных характеристик процесса принятия Плана.

Генезис Плана может быть прослежен в различное время в связи с различными событиями, например, с:

- завершением генерального плана поселения, изменениями и модернизацией генерального плана и иными планировочными действиями в отношении частей поселения, которые определяют

необходимость активного включения местного правительства для постановки новых планировочных целей и их достижения;

- возможностью скоординировать назревшие предложения частного сектора по совершенствованию физического, социального и экономического состояния поселения;
- желанием заменить недостаточные федеральные ресурсы и средства штатов на развитие более стабильными местными финансовыми альтернативами с целью продолжения долгосрочных договоренностей с общиной (общественного договора) о решении физических, социальных и экономических проблем.

Каким бы ни был импульс, формальный процесс принятия Плана редевелопмента в соответствии с ЗКР начинается с определения «зоны обследования» (обычно местным законодательным органом), за которым следует выбор планировочной комиссией Проектной зоны, которая служит базой для оценки, планирования и организации публичного обсуждения. Вслед за выбором Проектной зоны, муниципалитет и Агентство редевелопмента обязаны проинформировать установленный список участников о начале формального процесса подготовки Плана редевелопмента. Эти уведомления, в свою очередь, запускают в действие три основные и взаимосвязанные процесса:

1) *процесс консультаций с налоговыми агентствами.* Этот процесс включает консультации между Агентством редевелопмента и заинтересованными налоговыми организациями с целью обсуждения предлагаемого Плана редевелопмента. Заинтересованные налоговые организации – это местные правительственные организации, которые взимают налог на недвижимость в границах Проектной зоны, и включают организации штата (если план инициирован городом), организации нескольких образовательных дистриктов и специализированные целевые организации (парковые, транспортные, водо-канализационные и пр.);

2) *процесс рассмотрения состояния окружающей среды.* При подготовке нового Плана редевелопмента этот процесс обычно включает подготовку и рассмотрение муниципалитетом и Агентством редевелопмента, заинтересованными представителями штата и города, частными организациями и гражданами Отчета о средовом воздействии - ОСВ (Environmental impact report - EIR) для предлагаемого Плана;

3) *процесс участия населения.* Этот процесс обеспечивает систематическое влияние на формирующийся План со стороны жителей территории проектной зоны, владельцев бизнесов, общественных групп и объединений и других заинтересованных членов общины. В зависимости от обстоятельств, может быть создан формальный Комитет проектной зоны, установленный местным законодательным органом в соответствии с ЗКР.

Результатом данных процессов является финальное предложение Плана редевелопмента и серия аналитических обоснований, которые предоставляются Агентством редевелопмента в планировочную комиссию для внесения предложений и рекомендаций в законодательный орган для окончательного рассмотрения.

Полностью процедура принятия Плана редевелопмента и основополагающих документов завершается публичными слушаниями, проводимыми местным законодательным органом (обычно на совместной сессии с Агентством по редевелопменту). Вслед за публичными слушаниями, такой законодательный орган может утвердить План своим постановлением (ординанс).

Принятое постановление местного законодательного органа об утверждении Плана редевелопмента может быть выставлено на референдум и отменено по его итогам или отменено судом.

Когда постановление вступает в силу (при отсутствии отвода), Агентство по редевелопменту и муниципалитет могут приступить к реализации Плана в границах Проектной зоны в соответствии с положениями одобренного Плана, ЗКР и других законов.

## ***2. Временной фактор при принятии Плана редевелопмента***

Типичный период неформального созревания и процесса планирования Плана редевелопмента может занять несколько лет. Формальный процесс, начинающийся выделением «зоны обследования» и заканчивающийся утверждением Плана редевелопмента, обычно составляет 8-12 месяцев, хотя может продлиться и дольше в зависимости от местных обстоятельств.

Поскольку финансирование на основе налогового прироста являлся до 2012 г. ключевым механизмом реализации в городах Калифорнии планов редевелопмента, формальный период принятия Плана основан на естественном цикле ежегодной оценки недвижимости для целей налогообложения, привязанной к дате - 20 августа. До начала формального процесса, Агентство редевелопмента должно определить «базовый год», и постановление о принятии Плана должно быть принято и вступить в силу до последующего 20 августа, когда начинается период следующей оценки.

## ***3. Основные документы. Постановление о принятии Плана редевелопмента***

Большинство действий в процессе принятия Плана сосредоточено на подготовке, рассмотрении и учете ряда статусно-подмандатных основных документов. В состав документов, требуемых в соответствии с ЗКР, входят следующие: предварительный План редевелопмента, окончательный План редевелопмента, предварительный отчет, окончательный отчет местному законодательному органу (включая отчет о средовом воздействии, отчет планировочной комиссии, отчет о консультациях с гражданами и отчет о консультациях с налоговыми организациями) и ответ местного законодательного органа на письменные замечания, полученные в связи с проведением публичных слушаний по Плану редевелопмента.

Калифорнийский закон также требует, чтобы решение местного законодательного органа о принятии Плана сопровождалось серией заключений в составе постановления, подтверждающих, что:

- 1) Проектная зона квалифицирована как «деградирующая» территория, преобразование которой необходимо для приведения в исполнение ЗКР;
- 2) принятие и исполнение Плана соответствует целям ЗКР и будет способствовать общественному спокойствию, здоровью, безопасности и благосостоянию;
- 3) План редевелопмента находится в соответствии с генеральным планом поселения, включая его жилищные параметры;
- 4) обеспечены или будут обеспечены необходимые доступные жилые единицы для каждого человека, переселяемого в связи с программой редевелопмента, и что имеются в наличии адекватные планы и гарантии, обеспечивающие замещение жилых единиц для низко- и умереннообеспеченных граждан, переселяемых из жилищного фонда в результате реализации программы редевелопмента;
- 5) реализация Плана экономически обоснована и выгодна;
- 6) изъятие недвижимости (если предусматривается в данном Плане) необходимо для исполнения данного Плана;
- 7) включение в План земель, зданий и улучшений, не приносящих ущерб здоровью или благосостоянию, необходим для эффективного редевелопмента всей Проектной зоны (и что такое имущество включено не с целью получения дополнительного налогового прироста без каких либо дополнительных существенных обоснований);
- 8) преодоление деградации и преобразование Проектной зоны не может быть осуществлено частным сектором и/или местным правительством без редевелопмента;
- 9) проектная зона является урбанизированной территорией;

- 10) временные рамки, установленные в Плате, разумно привязаны к проектам редевелопмента и возможностям Агентства редевелопмента преодолеть деградацию зоны.

## **Б. Требования к определению Проектной зоны**

В данном подразделе описаны процедурные шаги, направленные на определение Проектной зоны для предлагаемого Плате редевелопмента, включая определение «зоны обследования» (как правило, местным законодательным органом), а также выбор Проектной зоны и утверждение предварительного Плате редевелопмента планировочной комиссией. Далее рассматриваются процедуры пересмотра и уточнения проектных границ вслед за первоначальным выбором. Существенными критериями для квалификации выбранной зоны в качестве проектной являются ее «преобладающая урбанизация» и «деградация».

### ***1. Процедуры определения Проектной зоны. Предварительный план редевелопмента***

Обычно первым обязательным шагом в процессе принятия Плате редевелопмента является установление «зоны обследования». «Зона обследования» обычно определяется резолюцией местного законодательного органа, однако данный орган может передать эти полномочия планировочной комиссии или Агентству редевелопмента. Любое частное лицо или организация могут запросить местный законодательный орган установить «зону обследования». Резолюция такого органа является основанием для оценки эффективности проведения редевелопмента в границах зоны и описывает сами границы «зоны обследования».

Определение границ «зоны обследования» должно быть проведено особенно тщательно (карта должна отображать границы земельных участков внутри «зоны обследования»). Когда в дальнейшем планировочной комиссией будет устанавливаться Проектная зона, то ее территория должна лежать в границах установленной «зоны обследования» и не выходить за ее

пределы. Если же планировочная комиссия или Агентство редевелопмента примут решение, что в Проектную зону следует включить земельные участки за пределами «зоны обследования», это расширение должно быть утверждено резолюцией местного законодательного органа.

Планировочная комиссия в сотрудничестве с Агентством могут выделить одну и более Проектных зон, включающих всю «зону обследования» или ее часть. Планировочная комиссия, как правило, выбирает Проектную зону по своему усмотрению, но роль комиссии здесь не всегда независима. В процессе установления Проектной зоны могут участвовать Агентство редевелопмента, а также собственники недвижимости применительно к находящейся в их собственности недвижимости.

Совместно с Агентством редевелопмента планировочная комиссия должна также подготовить и принять предварительный план проектной зоны (далее также – Предварительный план). Это не должен быть детальный план. Предварительный план включает:

- описание границ Проектной зоны (как правило, юридическое описание границ и карту);
- общие сведения о видах землепользования, расположении улиц, плотности населения, плотности застройки и стандартах застройки в Проектной зоне;
- описание соответствия задач редевелопмента в данной Проектной зоне требованиям ЗКР;
- обоснование соответствия задач редевелопмента генеральному плану;
- общее описание воздействия предлагаемого проекта на окружающую среду.

К моменту утверждения Предварительный план должен быть представлен планировочной комиссией Агентству редевелопмента. Хотя обязательного требования по утверждению плана Агентством не

предусмотрено, Агентству рекомендуется принять и утвердить Предварительный план своей резолюцией.

Предварительный план является первым официальным документом, характеризующим задачи и объем работ предлагаемой программы редевелопмента и, таким образом, является основанием для запуска всех трех изложенных выше процессов: консультаций с налоговыми организациями, рассмотрения факторов воздействия на окружающую среду, обсуждения с членами общины – ведущих к утверждению Плана редевелопмента.

## ***2. Изменение границ Проектной зоны***

ЗКР устанавливает процедуры для изменения изначально установленных границ Проектной зоны на различных стадиях принятия Плана редевелопмента:

- 1) до уведомления о публичных слушаниях по Плану границы Проектной зоны могут быть изменены планировочной комиссией (в рамках границ «зоны обследования») при условии одобрения Агентства редевелопмента;
- 2) после публикации сообщения местного законодательного органа о проведении публичных слушаний, но до принятия Плана, законодательный орган может исключить земельный участок из Проектной зоны по рекомендации планировочной комиссии, обосновавшей данное исключение;
- 3) после принятия Плана границы Проектной зоны, описанные в Плане редевелопмента, могут быть изменены (посредством добавления или исключения территорий) только путем принятия изменений к Плану.

Если границы Проектной зоны изменяются до принятия Плана Агентство редевелопмента должно уведомить Комиссию штата по урегулированию и все налоговые организации в течение 30 дней. Кроме того, Агентство должно представить анализ требуемых изменений для

документации, обосновывающий добавление или исключение территорий из Проектной зоны.

### **3. Существенные требования для квалификации Проектной зоны**

Для того, чтобы быть квалифицированной в соответствии с ЗКР, предлагаемая Проектная зона должна отвечать следующим требованиям:

- проектная зона должна быть «преимущественно урбанизированной» территорией, одновременно являясь «деградированной» территорией, преобразование которой отвечает положениям ЗКР.

#### **3.1. Требования “преимущественной урбанизации”**

Чтобы Проектная зона могла быть признана преимущественно урбанизированной территорией, **не менее 80%** всей недвижимости в границах Проектной зоны должны:

- 1) использоваться как городские земли;
- 2) характеризоваться как земельные участки неправильной формы и неадекватного размера, непригодные для дальнейшего использования в качестве объектов множественной собственности, ИЛИ
- 3) быть единой частью застроенной территории, предназначенной для городского использования, окруженной или в значительной степени окруженной земельными участками городского использования (при этом недвижимость считается примыкающей к другой недвижимости, если они разделены улучшенной дорогой).

Требование «преимущественной урбанизации» вступило в действие в 1983 году с намерением исключить проекты, в которых Проектная зона состоит в основном из незастроенных участков (часто сельхоз назначения) на периферии города. ЗКР исключило также факты отсутствия или недостатка инфраструктуры, как условие для признания территории деградирующей.

Когда земельные участки имеют как городские, так и сельские характеристики, даже в границах одного участка, Агентства редевелопмента должны дифференцированно подходить к подсчету площадей застроенной и незастроенной части участков в плановой документации.

В законодательство в 1996 году были введены ограничения на включение незастроенных («открытых») земель и земель сельхоз назначения, которые запрещены для застройки, в Проектную зону. К таким землям относятся запрещенные по договору сервитуты (изменты), земли охраняемого ландшафта, природные заповедники и пр. Определения открытых земель в законодательстве отсутствует.

Участки земли сельхоз использования, размером более двух акров, на которых не запрещено строительство, также не могут быть включены в Проектную зону до специальных исследований Агентства редевелопмента. Такие исследования, необходимые для включения сельхоз земель в Проектную зону, должны показать, что:

- 1) такое включение не противоречит ЗКР;
- 2) включение не отразится на примыкающих землях, имеющих сельхоз назначение в соответствии с генпланом;
- 3) включение в Проектную зону (а, следовательно - изменение назначения) не противоречит генеральному плану;
- 4) отсутствует прилегающая земля не сельхоз назначения, которая была бы пригодна для включения в Проектную зону.

### *3.2. Требования, характеризующие «деградированную» зону*

В соответствии с определением «деградации», деградированная зона - это преимущественно урбанизированная территория, которая отвечает четырем условиям: (1) условия «деградации», установленные перечнем в ЗКР, (2) столь существенные и превалирующие, что их наличие приводит к невозможности использования этой территории или ограничения по использованию, (3) представляющим серьезное физическое и экономическое

бремя для сообщества, (4) которое не может быть преодолено силами и действиями частных лиц и/или властей без редевелопмента.

Условия, характеризующие деградированность, перечислены закрытым списком, включающим два основных критерия: физической деградации и экономической деградации.

Критерии физической деградации включают:

- здания не отвечают требованиям безопасности или санитарно-защитным требованиям в силу нарушения кодов, здания ветхие, здания с неадекватной планировкой и конструкциями или инженерными сетями;
- в наличии условия, не позволяющие или существенно мешающие эффективному использованию зданий или участков в связи с субстандартной планировкой, недостаточным или неконкурентоспособным на рынке размером, отсутствием парковок и т.п.;
- близлежащие и соседние объекты имеют несовместимые виды использования, что препятствует экономическому развитию зоны;
- в наличии участки (рассчитанные на одного пользователя), находящиеся во множественном владении и имеющие нерегулярную форму и неадекватный размер для эффективного развития.

Критерии экономической деградации включают:

- здания имеют стагнирующие характеристики (морально изношенные здания), в том числе (но не только) с вредным воздействием на окружающую среду, и требуют реабилитационных мер;
- ненормально высокий процент пустующих бизнес-зданий, ненормально низкие цены аренды, покинутые здания или пустые участки на территориях, предназначенных для застройки и оборудованных инфраструктурой;
- отсутствуют коммерческие и обслуживающие здания, обычно присутствующие в жилых районах;

- перенаселенность жилых районов, приводящая к проблемам с безопасностью и благосостоянием;
- скопление баров, ликероводочных магазинов и иных заведений «для взрослых»;
- высокая преступность.

ЗКР предполагает наличие, как минимум, одного из физических и одного из экономических условий для квалификации Проектной зоны как деградированной.

В соответствии с ЗКР не обязательно вся территория Проектной зоны должна быть деградированной для ее квалификации в качестве таковой. Однако, условия деградации должны быть столь существенны, что они преобладают и непоправимо влияют на характеристики зоны. Например, для обеспечения скоординированного планирования и развития зоны, не затронутые деградацией объекты, разбросанные между деградированными участками, могут включаться в Проектную зону, при соответствующем обосновании.

#### ***4. Предварительный отчет***

Предварительный отчет является первым основополагающим документом, требуемым в соответствии с ЗКР и описывающим цели и воздействие предлагаемой программы редевелопмента. Предварительный отчет представляет ценность для всех участников процесса в качестве первоначального заключения о нуждах, целях, действиях и стоимости программы.

Предварительный отчет включает следующие вопросы:

- Описание условий и причин для выбора Проектной зоны. Эта часть Предварительного отчета составляет первую возможность для Агентства редевелопмента продемонстрировать, что Проектная зона является «деградированной» и может быть квалифицирована в соответствии с требованиями ЗКР.

- Описание Проектной зоны, подтверждающее, что она является «преимущественно урбанизированной». В данной части представляется следующая информация:

- 1) общая площадь всей Проектной зоны в акрах;
- 2) площадь в акрах участков нерегулярной формы и неадекватного размера, непригодных для развития и находящихся во множественной собственности;
- 3) площадь в акрах земель сельхоз назначения;
- 4) площадь в акрах интегральной урбанизированной территории;
- 5) процент застройки преимущественно урбанизированного типа.

Предварительный Отчет должен также включать карту проектной зоны, показывающую недвижимость, описанную в вышеназванных пунктах.

- Описание предлагаемого проекта редевелопмента для данной Проектной зоны. В идеальном случае, предлагаемые действия должны естественным образом вытекать из анализа условий деградации с тем, чтобы продемонстрировать логику действий.

- Предварительная оценка предлагаемых методов финансирования редевелопмента. Целью данной части Предварительного отчета является обеспечение предварительной оценки финансовой эффективности программы и обоснование финансирования посредством налогового прироста.

Доходная часть анализа в дальнейшем может быть развита посредством прогнозирования предполагаемого дохода от налогового прироста на весь период реализации Плана редевелопмента с указанием прогноза в отношении объема и времени нового девелопмента, а также в отношении оценки роста стоимости, вытекающей из оборота недвижимости и нормальных рыночных факторов.

В идеальном случае, финансовый вероятностный анализ должен показать не только статическое сопоставление расходов и доходов в течение реализации проекта, но и реальную динамику проблемы конвертирования

долгосрочных потоков налогового прироста в конечные инвестиционные ресурсы для финансирования ключевых элементов программы редевелопмента на ранних стадиях.

- Описание того, как предполагаемый проект улучшит ситуацию с деградацией в Проектной зоне.

## **В. Процесс участия общины в подготовке Плана редевелопмента**

### ***1. Решение о необходимости создания Комитета проектной зоны или использования других форм участия общины в подготовке Плана редевелопмента***

ЗКР предполагает одну из двух альтернативных форм участия населения общины в процессе принятия Плана. Если предлагаемый План редевелопмента предполагает процедуры принудительного отчуждения недвижимости в районах проживания семей с низким или умеренным доходом или если предполагается реализация публичных проектов с переселением значительного числа таких граждан, в этих случаях местный законодательный орган должен обеспечить выборы Комитета проектной зоны (КПЗ) в качестве представителя участия населения.

Если выборы Комитета не требуются, местный законодательный орган и Агентство редевелопмента могут осуществлять консультации с жителями и их организациями в менее структурированной форме.

### ***2. Создание и функции Комитета проектной зоны***

ЗКР выдвигает следующие требования к формированию Комитета проектной зоны.

Во-первых, местный законодательный орган должен провести формализованные процедуры создания КПЗ. Согласно этим процедурам, Агентство редевелопмента должно обеспечить рассылку почтой уведомления о создании КПЗ всем жителям, бизнесам и местным организациям на территории Проектной зоны, как минимум, за 30 дней до формирования КПЗ. Агентство должно провести, как минимум, одно публичное собрание для

объяснения функций КПЗ. На этом собрании Агентство должно распространить копии текста установленных процедур формирования КПЗ, положений ЗКР, касающихся КПЗ, и Предварительного плана.

Уведомление о требуемом публичном собрании, а также иных собраниях, слушаниях и плебисцитах, проводимых Агентством редевелопмента в связи с формированием КПЗ: (а) должно быть опубликовано в газетах как минимум за 10 дней до этой акции, (б) должно быть разослано всем жителям, бизнесам и местным организациям в Проектной зоне, (с) может быть доставлено иными способами. Наконец, процедуры должны определять методы выбора представителей в КПЗ (путем избрания, назначения или то и другое).

Комитет должен включать: выбранных жителей, собственников жилья и владельцев бизнесов. В Комитет также должны быть включены представители общественных организаций, которые могут быть избраны, назначены или то и другое. Обе группы должны быть адекватно представлены.

Местный законодательный орган должен утвердить (после проведения публичных слушаний) процедуры для формирования КПЗ.

В любом случае, процедуры должны быть завершены и избрание КПЗ состояться в течение 100 дней после того, как планировочная комиссия выберет Проектную зону.

Агентство редевелопмента должно проводить консультации с КПЗ по вопросам планировки территории и обеспечения жилыми помещениями, а также иных вопросов, затрагивающих интересы жителей Проектной зоны. Эта роль КПЗ продолжается в течение всего процесса принятия Плана редевелопмента и три года после его принятия. Все собрания между Агентством редевелопмента и КПЗ открыты для публики и ведется протокол. Местный законодательный орган может обеспечить финансирование деятельности КПЗ по запросу последнего.

Возможно, наиболее важная роль КПЗ заключается в рекомендациях местному законодательному органу по поводу принятия Плана редевелопмента. Если КПЗ не рекомендует принимать План, местный законодательный орган может принять его только, как минимум, двумя третями голосов. С другой стороны, если КПЗ рекомендует План к принятию либо воздерживается от каких-либо рекомендаций, то План может быть принят законодательным органом простым большинством голосов.

### ***3. Консультации с общиной без создания Комитета проектной зоны***

Если ЗКР не требуется создание КПЗ и местный законодательный орган воздерживается от создания Комитета по собственной инициативе, Агентство редевелопмента должно, тем не менее, проводить консультации с жителями и общественными организациями на той же основе, что и с КПЗ.

Различие заключается в том, что при голосовании о принятии Плана редевелопмента местному законодательному органу не требуется обеспечить две трети голосов при отрицательной рекомендации со стороны общины относительно принятия Плана редевелопмента.

### ***4. Публичные слушания по проекту Плана редевелопмента***

В любом случае, по завершении всех консультаций в отношении проекта Плана редевелопмента, включая консультации с налоговыми организациями, рассмотрение воздействия на экологическое состояние среды, консультации с общиной, Агентство редевелопмента должно представить предлагаемый окончательный План редевелопмента планировочной комиссии, КПЗ (если таковой был создан) и местному законодательному органу для проведения публичных слушаний, которые завершают процесс предварительного обсуждения.

## **Г. Содержание Плана редевелопмента**

### ***1. Обзор основных положений Плана редевелопмента***

В данном подразделе обобщено содержание самого Плана редевелопмента с фокусом внимания на некоторых ключевых вопросах.

План редевелопмента - это своего рода уставной документ, выдвигающий основные цели, полномочия и ограничения, в рамках которых Агентство редевелопмента может производить действия в течение длительного периода времени реализации проекта редевелопмента. Поскольку за период исполнения Плана условия могут меняться несколько раз, считается важным обеспечить Агентству достаточную гибкость. Следовательно, большинство Планов редевелопмента представляют собой широкий и гибкий свод условий, обеспечивающих базовые полномочия и действия (с соответствующими ограничениями) и устанавливающих основные положения о целях и технологиях реализации Плана редевелопмента, а не детальную последовательность действий.

Планы редевелопмента включают достаточно стандартный набор таких условий:

- описание границ Проектной зоны;
- цели и задачи преобразования территории;
- технологии редевелопмента, обеспечивающие решение этих задач;
- разрешенные виды использования и контроля, применимые к данной Проектной зоне;
- методы финансирования программы редевелопмента;
- действия по поддержке со стороны общины;
- механизмы принуждения;
- продолжительность реализации Плана;
- процедуры внесения поправок в План.

## ***2. Положения о землепользовании***

Каждый План редевелопмента должен показывать в форме диаграмм или посредством описания данные, касающиеся: количества и размеров открытых пространств, расположения улиц, участков, территорий

публичного использования, ограничения по типам, размерам, высоте и количеству предполагаемых зданий на территории Проектной зоны. План может включать стандартный набор видов использования, содержащийся в местном генплане в порядке ссылки на него.

Положения о землепользовании, содержащиеся в Плане, имеют сложную юридическую связь с иными планами, положениями и указаниями, содержащимися в местных планах землепользования. С одной стороны, каждый План редевелопмента должен соответствовать местному генеральному плану. С другой стороны, поскольку редевелопмент рассматривается как функция штата, План должен заместить несогласующиеся с ним местные правила землепользования. Каждый План должен обращаться к вопросу определения взаимосвязи между этими двумя правилами. Здесь возможны два фундаментальных подхода.

В течение 1960-1970-х годов превалирующим подходом было рассмотрение Плана редевелопмента, как автономного плана, содержащего собственные правила и методы контроля за землепользованием, замещающие любые несогласующиеся с ним нормы генерального плана в отношении проектной зоны. В то время, как План номинально соответствовал общей политике генплана, его детальные стандарты в отношении разрешенного использования, парковок, ландшафта, отступов и пр. отличались от местных стандартов.

Хотя такой подход по-прежнему применяется в недавно принятых Планах редевелопмента, во многих муниципалитетах План рассматривается не как автономный документ, а как инструмент осуществления политики и стандартов обычных местных планов землепользования, направленный на преодоление состояния деградации и привлечения частных инвестиций. В соответствии с таким подходом, План редевелопмента точно воспринимает стандарты землепользования и процедуры генерального плана, правила зонирования и иные регулирующие правила, при этом сводя на нет

потенциальный конфликт между Планом редевелопмента и другими местными документами по землепользованию.

Логическим продолжением такого альтернативного подхода является обеспечение предположительных изменений Плана редевелопмента в соответствии с будущими очередными ревизиями генплана и других местных документов, обеспечивая соответствие не только на период принятия самого Плана, но и на протяжении всего периода его воплощения в жизнь. Некоторые эксперты отмечают, что такой подход в отношении Плана ведет к будущим изменениям де факто (учитывая, что генплан и правила зонирования будут изменены позже), не удовлетворяя формальным требованиям изменения Плана редевелопмента.

В конечном счете, поощряя постоянно действующее приведение в соответствие с местными правилами землепользования, такой современный подход к положениям о землепользовании в составе Плана редевелопмента отвечает политике ЗКР и Закона о планировании и зонировании штата Калифорния, требующих соответствия различных видов местных планов землепользования.

### ***3. Улучшение публичной инфраструктуры***

Среди технологий редевелопмента, обычно отмеченных в Планах редевелопмента, имеются полномочия Агентства редевелопмента развивать и финансировать публичную инфраструктуру.

Любое публичное строительство, в отношении которого предусмотрена помощь Агентства, должно быть предусмотрено Планом редевелопмента. Это положение закона требует, чтобы характеру и объему публичного строительства, финансирование которого может потребоваться для реализации Плана, было уделено особое внимание. Хотя обычно не представляется возможным предвидеть все случайности, которые могут возникнуть на протяжении тридцати-сорока лет реализации Плана, могут возникнуть интерпретации в отношении тех мероприятий, которые были «предусмотрены» Планом много лет назад.

Чтобы не столкнуться с такой потенциальной проблемой, рекомендуется применять «трехслойные» проектные технологии. Во-первых, все те публичные устройства, необходимость которых очевидна на обозримый период и в создании которых должно участвовать Агентство, должны быть перечислены конкретным списком. Во-вторых, более общий список потенциально необходимых публичных сооружений также должен быть включен в План. В-третьих, План должен включать конкретное положение о целях и задачах. Если в будущем будет востребовано участие Агентства для создания какого-либо публичного сооружения, недостаточно точно описанного в основном списке, останется возможность положительного заключения в отношении его «присутствия в общем списке» при условии, что его создание отвечает целям и задачам Плана.

#### ***4. Полномочия Агентства редевелопмента по изъятию недвижимости***

Пожалуй, наиболее важным и противоречивым полномочием Агентств редевелопмента, является их право принуждения к продаже собственности Агентству от одного частного собственника, чтобы затем перепродать ее частному девелоперу. Хотя это полномочие очень важно для выполнения Плана редевелопмента, тем не менее, многие муниципалитеты стараются его ограничить с целью минимизировать оппозицию общины в процессе принятия плана. Эти ограничения могут включать запрет на применение права принудительного отчуждения в отношении определенных субзон, видов использования или видов зданий.

Каждый План редевелопмента, предусматривающий реализацию права изъятия недвижимости со стороны Агентства, должен определить временные рамки, не превышающие двенадцати лет с момента принятия Плана, для начала процесса изъятия недвижимости. Хотя, следует отметить, что этот предельный срок может быть отодвинут через процедуру внесения изменений в План.

### Характеристика различных видов деградированных территорий в городах США

Агентства редевелопмента определяют тип проекта на основе вида поселения, характера деградации выделяемой территории, потребностей и пожеланий владельцев недвижимости и бизнеса, жителей этой территории, возможностей рынка для поддержки различных типов проектов. Все решения основываются на их приемлемости для горожан в рамках политического контекста в каждое конкретное время.

Ниже приводятся типы проектов, реализованные Агентствами редевелопмента в различных городах США.

Реконструкция центральной части города. Наиболее типичными и часто применяемыми в городах США проектами редевелопмента являются проекты реконструкции старых центров, переживающих тяжелые времена.

По причине активного строительства торговых центров, офисных зданий и бизнес-парков за чертой города, огромное число центральных районов страдают от нерентабельности торговли, пустующих офисных зданий, устаревших инфраструктуры и жилищного фонда. Этому часто сопутствует увеличение социальных проблем и повышение преступности. Землепользование, размеры участков, возможности парковки и размеры зданий отражают устаревшие потребности в торговых и офисных площадях прошлой эры. Сегодня территории могут также быть и функционально устаревшими с точки зрения требований современной торговли.

Поскольку офисы и торговля уходят из центра, цены на аренду падают, и владельцы недвижимости не заинтересованы вкладывать деньги в ее поддержание и улучшение. Возможно также, что собственники могут быть заинтересованы в улучшении недвижимости только в случае, если другие собственники на территории квартала или района также согласятся провести

улучшение их недвижимости, чтобы вся территория претерпела изменения к лучшему.

Типы и масштаб преобразований центров городов весьма разнообразен. Одно Агентство редевелопмента концентрируется на охране исторических зданий, другое - на строительстве новых торговых комплексов в центрах. В одних городах поддерживаются кварталы развлечений и ресторанов, в других – офисов и отелей. Один город может старательно привлекать новые индустриальные предприятия и помогать местному производству, другой - активно развивает туризм. Каждая стратегия реабилитации и реновации центров городов, будь то развитие жилищного строительства, торговли, бизнеса или производства, планируется и исполняется местными властями под руководством выбранных представителей от местного сообщества.

Развитие торговли. Многие городские сообщества хотели бы видеть их торговый бизнес растущим и процветающим. Будь то давно созданный бизнес, размещенный в изношенных «линейных» торговых центрах, или новый стартап бизнес, ищущий дешевую аренду в маргинальных районах, большинство городов фокусирует часть своих усилий на расширении и повышении привлекательности торговли.

Агентства редевелопмента используют различные способы решения этой проблемы, включая методы рыночного анализа, улучшения фасадов, обустройства улиц, объединения участков, устройства парковок, организации транспорта и др.

Торговля включает в себя широкое разнообразие продуктов и торговых помещений. Это - прежде всего универсамы, рынки и бутики. Но это и мебельные магазины, авто-магазины, магазины стройматериалов, медоборудования и прочие. Города и графства, на территории которых происходят сделки, получают налог с продаж для бюджета. Очень часто это сильная мотивировка для местных правительств поддерживать развитие торговли в зонах редевелопмента.

Бизнес развитие. Когда территория близится к упадку, это, как правило, сопровождается перемещением профессиональных и бизнес-офисов в пригородные офис-парки и строительством отелей и мотелей для обслуживания переезжающих.

Многие Агентства редевелопмента предпринимают программы, приоритетом которых является привлечение бизнеса в деградированные зоны, с целью возвращения этим территориям привлекательного состояния. Обычными действиями для Агентств является помощь в приобретении земли достаточного размера с целью размещения там необходимого офисного здания или других зданий. Чтобы привлечь частных инвесторов к редевелопменту деградированных территорий и обеспечить тип и размер необходимого здания, земля может продаваться ниже рыночной стоимости. Кроме того, Агентства редевелопмента часто принимают участие в реконструкции улиц и тротуаров, строительстве новых паркингов и обновлении коммунальных сетей, обслуживающих здания.

Офисные здания вливают новую жизнь в деградированные территории за счет появления новых рабочих мест и новых клиентов. Это также влечет за собой появление новых потребителей услуг, посетителей ресторанов, магазинов, банков и других обслуживающих и коммерческих учреждений. Чем большее число зданий будет реконструировано или построено, тем сильнее возрастет количество частных бизнес-инвестиций и быстрее остановится процесс упадка деловых кварталов города.

Промышленность. Исторически, фабрики и иные промышленные предприятия располагались в центрах городов или недалеко от их центральных районов. Однако, с ростом городов, цена на землю (особенно в центрах городов) также росла, и промышленность перемещалась на окраины городов. Со временем старые промышленные здания ветшали и меняли свое назначение. Индустриальные зоны стали изношенными, непривлекательными и уже не способными размещать основные производства.

Агентства редевелопмента пытаются исправить ситуацию с этими бывшими индустриальными зонами самыми различными способами. В конечном счете, цель агентства привлечь новые современные производства в старые промышленные зоны. Обычно Агентства проводят консультации с индустриальными бизнесами с целью оценки их потребностей в дополнительной земле или общественных зданиях, которые позволят сохранить предприятие или расширить его на прежнем месте, если это не вредное для окружающей среды производство.

Кроме того, Агентства часто участвуют в создании «бизнес-инкубаторов», которые проектируются для размещения за низкую арендную плату нескольких малых начинающих предприятий. Получив техническую помощь от квалифицированных экспертов или других предпринимателей, каждый из этих бизнесов имеет возможность «раскрутиться» и начать функционировать самостоятельно, выехав и освободив это место для новых начинающих бизнесов.

Агентства редевелопмента также принимают участие в объединении земельных участков для обеспечения потребностей современной индустрии, в расширении и ремонте водопровода и канализации, в реконструкции дорог и въездов на магистрали. Результатом этих действий является приток новых инвестиций в затухающие районы и появление новых рабочих мест.

Жилые территории. Агентства редевелопмента обязаны по закону отчислять 20% от фондов, образующихся за счет налогового прироста, на создание жилья для низкодоходных групп населения и групп с умеренными доходами. В дополнение к этому, большинство Агентств работает над привлечением частных инвестиций на строительство жилья в целях увеличения его предложения на рынок в зонах редевелопмента.

Жилье, в создании которого принимает участие Агентство, может быть как многоквартирными домами для найма или для продажи квартир, так и односемейными домами. Построенные здания могут быть и смешанного назначения и выполнять коммерческие, торговые и жилые функции.

Кроме того, Агентства редевелопмента способствуют поддержке и ремонту, реконструкции существующих жилых единиц, чтобы предупредить дальнейший упадок в данном районе. С этой целью Агентства предоставляют кредиты и гранты домовладельцам, особенности - с низким доходом, для ремонта, поддержания зданий и приведения их в соответствие со строительными требованиями. После получения субсидий от Агентства, владелец здания обычно подписывает соглашение о предоставлении квартир в здания в аренду по доступной цене либо о продаже квартир только лицам, попадающим в соответствующую категорию по доходу.

Многие Агентства редевелопмента рассматривают жилищное строительство как фактор экономического развития. Благодаря увеличению числа жителей в таких районах редевелопмента, возросшая покупательная способность привлечет частные инвестиции в торговлю и обслуживание дополнительного населения. Некоторые Агентства рассматривают прирост населения в деградирующих районах, в которых реализуются проекты редевелопмента, как жизненно важный фактор для предотвращения преступности, вандализма и контроля безопасности в ночные часы.

Общественная инфраструктура. Основную часть средств Агентства редевелопмента расходуют на строительство и реконструкцию общественных зданий и коммуникаций, включая улицы, тротуары, систему ливневой канализации и водоснабжения, дренаж, уличное освещение, озеленение, декоративные покрытия, знаки, плакаты, места для парковки, парки, площади, художественное оформление. В этом же списке – здания музеев, библиотек, общественных центров, центров для пожилых граждан, спортивных стадионов, пожарных станций и пр.

Инвестирование в общественную инфраструктуру является ключевым фактором для возрождения деградированных районов. Такая новая инфраструктура не только способствует повышению благоустройства территории, но и является гарантом поддержания общественного согласия.

Община вкладывает свои средства, поощряя частный сектор также вкладывать средства в улучшение городской среды.

Агентства редевелопмента часто сотрудничают с другими публичными организациями и агентствами. Сотрудничество может заключаться, например, в помощи школьному округу в строительстве или реконструкции школ или классных комнат, в помощи и участии в реализации социальных программ графств, например, при строительстве домов для бездомных. Такое сотрудничество часто перерастает в совместные проекты с некоммерческими организациями. Обычным делом является работа вместе с некоммерческими жилищными корпорациями при строительстве субсидируемого доступного жилья для найма. Медицинские клиники для низкодоходных семей также получают помощь Агентств редевелопмента.