

С. С. Коновальчикова\*

## Проблемы соблюдения конституционных прав граждан органами государственной власти и местного самоуправления в градостроительной деятельности по развитию застроенной территории

**Аннотация.** Конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду является основополагающим при осуществлении градостроительной деятельности. Однако в правовой науке сложилось узкое понимание этого права — только как права на экологическую безопасность и сохранение природных ресурсов. Окружающая среда современного человека включает не только природные объекты, но и территории населенных пунктов, благоприятная окружающая среда которых формируется из развитой инфраструктуры, высокого уровня социально-экономического развития, соответствия застройки санитарным и строительным нормам, благоприятной экологической обстановки. Развитие застроенной территории служит цели создания благоприятной окружающей среды в населенных пунктах. Анализ законодательства и правоприменительной практики позволил выявить проблемы соблюдения конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду при развитии застроенной территории в связи с декларативным характером некоторых норм градостроительного законодательства. Многочисленные судебные споры граждан с органами власти в процессе развития застроенной территории свидетельствуют об отсутствии реального правового механизма обеспечения их прав. Автором предпринята попытка выявить недостатки правового регулирования градостроительной деятельности по развитию застроенной территории и предложить возможные пути их устранения.

**Ключевые слова:** конституционные права граждан, благоприятная окружающая среда, Градостроительная хартия, Градостроительный кодекс, градостроительная деятельность, развитие застроенной территории, окружающая среда населенных пунктов, устойчивое развитие территорий, система градостроительных документов, аварийные дома.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.65.4.047-052

Права человека — это высшая ценность в государстве. Уровень развития демократического государства определяется не только признанием прав человека, но и наличием эффективного и действенного правового механизма, обеспечивающего их реализацию и защиту. Такие права получают закрепление в

Основном Законе государства — Конституции и представляют собой возможности, позволяющие каждому человеку и гражданину свободно и самостоятельно избирать вид и меру своего поведения<sup>1</sup>. Для реализации конституционных прав нужны гарантии, обеспеченные государством.

<sup>1</sup> Безруков А. В. Конституционное право России : учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2015.

© Коновальчикова С. С., 2016

\* Коновальчикова Софья Сергеевна, аспирантка кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
sofy-nsk@mail.ru  
630102, Россия, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 6

Основные права закреплены во Всеобщей декларации прав человека<sup>2</sup>, однако право на благоприятную окружающую среду в ней не выделено в самостоятельную категорию. Идея закрепления указанного права на международном уровне возникла в связи со стремлением государств к экологической безопасности, сохранению природных ресурсов и биологического разнообразия. Необходимо отметить, что по своему содержанию это право шире, поскольку окружающая среда включает в себя не только естественную среду обитания, но и созданные человеком искусственные объекты для обеспечения своей жизнедеятельности. К таким объектам относятся населенные пункты. В связи с этим со временем содержание права на благоприятную окружающую среду было дополнено. На Международной конференции ООН по устойчивому развитию населенных пунктов ХАБИТАТ II (г. Стамбул, 1996 год) были утверждены Стамбульская декларация по населенным пунктам и Повестка дня ХАБИТАТ<sup>3</sup>, а чуть позже была принята и ратифицирована Российской Федерацией Градостроительная хартия Содружества Независимых Государств (г. Минск, 1999 год)<sup>4</sup>. Указанные международные акты закрепили право каждого человека проживать в социально и экологически безопасной для его жизни и здоровья среде обитания. Благодаря этому право на благоприятную окружающую среду получило урбанистический вектор развития.

Право на благоприятную окружающую среду находит закрепление в статье 42 Конституции Российской Федерации<sup>5</sup> как правовое единство трех составляющих: самого права на благоприятную окружающую среду, права

на достоверную информацию о ее состоянии и право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением. В отечественной правовой науке это конституционное право, к сожалению, понимается достаточно узко, с позиции обязанности государства охранять природные ресурсы. Несомненно, это обусловлено тем, как сформулирована конституционная норма. Понятие благоприятной окружающей среды, выработанное в действующем законодательстве<sup>6</sup>, включает устойчивое функционирование естественных экологических систем и природных объектов. Но окружающая среда состоит также из антропогенных объектов, то есть созданных человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающих свойствами природных объектов. Благоприятная окружающая среда в условиях населенных пунктов формируется из наличия развитой инфраструктуры, высокого уровня социально-экономического развития, соответствия застройки санитарным и строительным нормам, из благоприятной экологической обстановки, уровня благоустройства территории и прочего. Таким образом, для целей настоящей статьи благоприятная окружающая среда будет пониматься как комплексное и устойчивое развитие населенных пунктов, улучшение жилищных, социально-экономических и экологических условий проживания граждан. В этом заключается содержание права граждан на благоприятную окружающую среду в населенных пунктах.

Реализация прав может осуществляться путем закрепления их в Конституции РФ и законах, пользования ими, защиты и восстановления. Принятый в 2004 году Градостроитель-

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. № 67.

<sup>3</sup> Стамбульская декларация по населенным пунктам и Повестка дня ХАБИТАТ, принятые на Международной конференции ООН по устойчивому развитию населенных пунктов ХАБИТАТ II (г. Стамбул, 1996 г.) // URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/025/02/PDF/G9602502.pdf?OpenElement> (дата обращения: 8 декабря 2014 г.).

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 22.11.2000 № 880 «Об утверждении Градостроительной хартии Содружества Независимых Государств» // СЗ РФ. 2000. № 48. Ст. 4700.

<sup>5</sup> Конституция РФ: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>7</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. 13.07.2015) // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16.

ный кодекс Российской Федерации<sup>7</sup> является закреплением и развитием права граждан на благоприятную окружающую среду, поскольку упорядочивает ведение градостроительной деятельности с целью улучшения пространственной организации территорий. В связи с этим одним из принципов Градостроительного кодекса является учет интересов граждан в форме их участия в осуществлении градостроительной деятельности.

На практике, к сожалению, градостроительная деятельность не всегда ориентирована на такой учет. Так, цель введения института развития застроенной территории изначально являлась экономической, связанной со снижением стоимости строительства жилья за счет развития старых территорий, имеющих инфраструктуру<sup>8</sup>. Однако законодатель не учел, что территория — это не просто земельные ресурсы, это прежде всего проживающие на ней люди с их сложившимся жизненным укладом. В результате нормы Градостроительного кодекса о развитии застроенной территории не учитывают их интересы.

Как показывает практика, недовольство граждан связано в первую очередь с необходимостью изменения места жительства. Несомненно, жилищные условия улучшаются, поскольку граждане переезжают из аварийных жилых помещений. Однако указанная процедура происходит принудительно. Жилищный кодекс РФ<sup>9</sup> устанавливает, что жилые помещения взамен изымаемых должны быть предоставлены в границах этого же населенного пункта (ст. 89), но этого недостаточно для соблюдения прав граждан.

В связи с этим назрела необходимость совершенствования правового регулирования развития застроенной территории с учетом прав и интересов граждан, проживающих на ней. Развитие застроенной территории позволяет сократить количество аварийных и угрожающих безопасности граждан жилых домов

и тем самым сформировать благоприятную окружающую среду. За гражданами следует закрепить право требовать вновь проживать на этой же территории после ее развития, а на органы власти необходимо возложить обязанность это предложить. С этой целью следует создать механизм обеспечения жилищных прав граждан на период развития застроенной территории, например путем предоставления временного жилья.

Несмотря на некоторые недостатки, нормы о развитии застроенной территории все же содержат гарантии соблюдения прав граждан. Такой гарантией является условие о том, что решение о развитии застроенной территории может быть принято только в отношении территории, на которой расположены объекты капитального строительства, которые признаны аварийными или вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту. Только такие территории нарушают право граждан на благоприятную окружающую среду в населенных пунктах.

Не всегда в процессе правоприменения эта норма толкуется верно. Приведем пример. Орган местного самоуправления принял решение о развитии застроенной территории, на которой располагался в том числе индивидуальный жилой дом, не относящийся к категории аварийных или не соответствующих градостроительному регламенту. Для собственника этого дома окружающая среда была благоприятной и привычной. Застройщик обратился в суд с требованием о принудительном отчуждении индивидуального жилого дома по предложенной им цене. Суды пришли к выводу, что застройщик, заключивший с органом местного самоуправления договор о развитии застроенной территории, обладает правом самостоятельного решения вопроса о приобретении прав на земельные участки и объекты капитального строитель-

<sup>8</sup> Стенограмма обсуждения законопроекта № 317064-4 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части устранения административных барьеров и создания условий для увеличения объемов жилищного строительства // URL: <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/317064-4> (дата обращения: 23 марта 2015 г.).

<sup>9</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 31.01.2016) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

ства, без участия органа местного самоуправления, и обязали собственника продать свое имущество<sup>10</sup>. Собственник, проиграв спор в первой и апелляционной инстанции, вынужден был обратиться в Конституционный Суд РФ, оспаривая конституционность норм Градостроительного кодекса, позволяющих принудительно выкупать объекты недвижимости, не подлежащие изъятию для государственных и муниципальных нужд, что вынуждает менять место жительства. В определении от 07.10.2014 № 2026-О Конституционный Суд РФ разъяснил, что положения частей 4 и 5 статьи 46.1 и части 6 статьи 46.2 Градостроительного кодекса не наделяют лицо, заключившее с органом местного самоуправления договор о развитии застроенной территории, правом требовать в обязательном порядке заключения договора о выкупе недвижимого имущества, находящегося в частной собственности граждан, на выдвигаемых им в одностороннем порядке условиях, но только в соответствии с принципом свободы договора. В этой части Градостроительный кодекс направлен на защиту имущественных прав собственников как многоквартирных, так и индивидуальных жилых домов<sup>11</sup>. Такое конституционное понимание, к сожалению, не дает исчерпывающего решения имеющейся проблемы, поскольку защита имущественных прав не обеспечивает защиту права проживать в благоприятной и желаемой среде.

Вторая составляющая права на благоприятную окружающую среду — право на достоверную информацию о ее состоянии — при развитии застроенной территории должна реализовываться путем публичности и откры-

тости информации о проводимых мероприятиях. В Градостроительном кодексе отсутствует норма, устанавливающая обязанность органов власти уведомлять граждан, проживающих на подлежащей развитию территории, о принятом решении, а также об иных действиях. Это не только ограничивает их право на достоверную информацию, но и лишает возможности влиять на ситуацию. В действующем законодательстве закреплена обязанность органов местного самоуправления в случае, если в отношении территории, на которой расположен многоквартирный дом, признанный аварийным, принято решение о развитии застроенной территории, предъявить к собственникам помещений в указанном доме требование о его сносе или реконструкции и установить срок не менее шести месяцев для подачи заявления на получение разрешения на строительство, снос или реконструкцию указанного дома<sup>12</sup>. Данное требование служит также цели реализации права граждан на достоверную информацию, поскольку граждане узнают об одном из этапов развития застроенной территории из официального источника.

Как показывает судебная практика, эта обязанность органами власти не соблюдается. Например, в решении Ленинского районного суда города Перми от 13.10.2014 по делу № 2-5801/2014<sup>13</sup> установлено, что после принятия решения о развитии застроенной территории требование к собственникам помещений в многоквартирном доме о его сносе или реконструкции не предъявлялось. Верховный Суд РФ указал, что при развитии застроенной территории жилое помещение может быть изъято только при условии соблюдения пред-

<sup>10</sup> См.: сайт Центрального районного суда города Кемерово. URL: [http://centralniy.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&n\\_c=1&case\\_id=8488824&delo\\_id=1540005](http://centralniy.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&n_c=1&case_id=8488824&delo_id=1540005) (дата обращения: 1 июля 2015 г.); Кемеровский областной суд // URL: [http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=875573&delo\\_id=5&new=5&text\\_number=1&case\\_id=532703](http://oblsud.kmr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=875573&delo_id=5&new=5&text_number=1&case_id=532703) (дата обращения: 1 июля 2015 г.).

<sup>11</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 7 октября 2014 г. № 2026-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казанцева Иннокентия Сергеевича на нарушение его конституционных прав частями 3, 4 и 5 статьи 46.1 и частью 6 статьи 46.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Часть 11 ст. 32 Жилищного кодекса РФ.

<sup>13</sup> URL: [http://lenin.perm.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=77-38-3159&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1&case\\_id=69528138](http://lenin.perm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=77-38-3159&delo_id=1540005&new=0&text_number=1&case_id=69528138) (дата обращения: 2 июля 2015 г.).

варительной процедуры по направлению такого требования<sup>14</sup>. Несоблюдение этого условия влечет восстановление нарушенных прав в судебном порядке. С целью соблюдения прав граждан в муниципальные правовые акты, устанавливающие порядок принятия решения о развитии застроенной территории, следует ввести обязанность по предъявлению требования к собственникам о сносе аварийного дома либо его реконструкции.

Проанализировав подобные порядки в нескольких городских округах, можно прийти к выводу, что это не всегда так. Например, в правовых актах городов Новосибирск<sup>15</sup>, Красноярск<sup>16</sup> и Тюмень<sup>18</sup> установлено, что органы местного самоуправления обязаны предъявить собственникам помещений только требование о сносе. Поскольку это неполная информация, она нарушает права граждан. Интересен опыт города Искитим Новосибирской области. В Положении о порядке принятия решений о развитии застроенных территорий...<sup>18</sup> установлено, что если на территории, в отношении которой принято решение о развитии, расположен многоквартирный дом, признанный аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, решение о проведении аукциона может быть принято по истечении шести месяцев с момента предъявления требования администрацией города Искитима к собственникам помещений в указанном доме о его сносе или реконструкции. Такая норма позволяет осуществлять контроль за действиями органов местного са-

моуправления в отношении граждан, проживающих на подлежащей развитию территории.

Отсутствие нормативного закрепления обязанности органов власти информировать граждан о других этапах развития застроенной территории не позволяет привлекать к ответственности, следовательно, не обеспечивает надлежащей защиты конституционных прав.

Третья составляющая права на благоприятную окружающую среду — право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу граждан экологическим правонарушением, — реализуется в случае несоблюдения экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности. Это является общей нормой для всего градостроительного законодательства, которая обеспечивается путем разработки системы градостроительных документов, соответствующих экологическим требованиям. Развитие застроенной территории не исключение<sup>19</sup>. Однако конституционная норма, на наш взгляд, не учитывает урбанистическую составляющую благоприятной окружающей среды. Конституционное право граждан на возмещение ущерба в контексте такого понимания благоприятной окружающей среды должно реализовываться в случае причинения вреда не только экологическим правонарушением, но и градостроительным.

В заключение следует отметить, что конституционное право на благоприятную окружающую среду в населенных пунктах по своему содержанию является социальным, поскольку

<sup>14</sup> Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 29.04.2014 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 7.

<sup>15</sup> Постановление мэрии города Новосибирска от 11.06.2013 № 5555 «Об утверждении Порядка заключения договоров о развитии застроенных территорий в городе Новосибирске» (ред. от 23.05.2014) // Бюллетень органов местного самоуправления г. Новосибирска. 2013. № 46. С. 2.

<sup>16</sup> Распоряжение администрации г. Красноярска от 31.10.2013 № 244-р «Об утверждении Регламента взаимодействия органов администрации города при принятии решения о развитии застроенной территории» (ред. от 06.11.2014) // Городские новости. № 169. 2013.

<sup>17</sup> Распоряжение главы администрации города Тюмени от 25.04.2008 № 118-рг «Об утверждении Регламента работы администрации города Тюмени по развитию застроенных территорий» (ред. от 12.02.2015) // Опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс. Региональные базы».

<sup>18</sup> Постановление администрации города Искитима Новосибирской области от 21.11.2013 № 2095 «Об утверждении Положения о порядке принятия решений о развитии застроенных территорий и проведении аукционов на право заключения договоров о развитии застроенных территорий в городском округе Искитим Новосибирской области» // Искитимская газета. № 47. 2013.

<sup>19</sup> См.: ч. 2 ст. 46.1 Градостроительного кодекса РФ.

ку обеспечивает достойный уровень жизни. Органы государственной власти и местного самоуправления несут ответственность за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека. При реализации правового механизма развития застроенной территории выявлены недостатки правового регулирования, которые непосредственно влияют на соблюдение прав граждан и которые

следует устранить. Нередко нарушения связаны с ненадлежащим исполнением органами власти своих обязанностей. Использование наработанного правоприменительного опыта позволит повысить степень ответственности государства перед гражданами и снизить количество нарушений их конституционного права на благоприятную окружающую среду в населенных пунктах.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Безруков А. В. Конституционное право России : учебное пособие. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юстицинформ, 2015.

*Материал поступил в редакцию 28 августа 2015 г.*

### PROBLEMS OF OBSERVING CONSTITUTIONAL RIGHTS OF CITIZENS BY THE BODIES OF STATE AUTHORITY AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN URBAN PLANNING OF BUILT-UP AREA DEVELOPMENT

**KONOVALCHIKOVA Sophia Sergeevna** — Postgraduate student of the Department of Constitutional and Municipal Law of The Siberian Institute of Management — The Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

[sofy-nsk@mail.ru]

630102, Russia, Novosibirsk, ul. Nizhegorodskaya, d. 6

**Review.** *The constitutional right of citizens to healthy environment is the fundamental right taken into account when performing the urban planning. However, in the legal science there has developed a narrow understanding of this right as the right to environmental safety and preservation of natural resources. The environment that surrounds a modern person includes not only natural objects, but also the residential areas favorable environment of which is formed on the basis of the developed infrastructure, high level of socio-economic development, compliance with sanitary and building codes, favorable environmental conditions. The development of the built-up area serves the purpose of creating favorable environment in the residential areas. The analysis of legislation and law enforcement practice has revealed the problems in the sphere of observing the constitutional right of citizens to healthy environment during the process of developing built-up areas due to the declarative nature of some regulatory norms of urban planning. Numerous disputes between citizens and bodies of state authority during the process of urban planning prove the lack of any effective mechanism of enforcing their rights. The author attempts to reveal the shortcomings of legal regulation of urban planning in the sphere of built-up areas development and to propose the ways to overcome them.*

**Keywords:** *constitutional rights of citizens, favorable environment, Town Planning Charter, Town Planning Code, urban development, development of built-up area, environment of human settlements, sustainable development of territories, system of urban-planning documents, dilapidated buildings.*

### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bezrukov A.V. Konstitutsionnoe pravo Rossii : uchebnoe posobie. — 3-e izd., pererab. i dop. — M. : Yustitsinform, 2015.