

Тезисы выступления на научном круглом столе 30 мая 2013

Поветкина Е.Л., магистр частного права, главный консультант Управления частного права ВАС РФ.

- Земельный участок как строительная площадка с точки зрения возможности извлечения дохода от его использования для строительства «на продажу» или пользы от строительства для себя интересен не как абсолютно изолированный объект, а именно в его взаимосвязях с другими земельными участками и объектами, а, следовательно, приобретая земельный участок для строительства, мы в какой-то мере приобретаем (не в юридическом, а в экономическом смысле) и то, что его окружает: окружающую обстановку и инфраструктуру.
- Взаимосвязи земельного участка с другими участками в современном мире гораздо более отдаленные с территориальной точки зрения, чем это было в древнем мире, средневековье и 19 в. Сегодня использование одного участка может оказывать очень существенное влияние на возможность использования других земельных участков, не только не имеющих смежной границы, но и не находящихся даже в пределах видимости от первого. Частное соседское право, неспособное в условиях современных городов обеспечить урегулирование таких взаимосвязей уступает место публичному праву, властным образом определяющему пределы права собственника по использованию принадлежащего ему участка через механизмы правового регулирования использования земли (в России - категория земель, разрешенное использование). При этом, как правило, прослеживается взаимосвязь: чем менее ограничено право собственника на строительное использование земельного участка, тем больше его потенциальное влияние за пределами границ своего участка (ср. индивидуальное жилое строительство и многоквартирное).
- Право на строительное использование земельного участка ограничено публичной властью еще и по той причине, что государство обязано обеспечить безопасность и определенные стандарты жизни всем и каждому на своей территории. Оно не может позволить застройщику строить так, как ему хотелось бы в погоне за выгодой. Существуют определенные стандарты того, насколько новая недвижимость должна быть обеспечена т.н. элементами благоустройства: социальной, транспортной и коммунальной инфраструктурой. И поскольку все это обеспечить обязана публичная власть, она всегда должна иметь возможность оценить, насколько соответствующий бюджет готов к соответствующим дополнительным расходам.
- Таким образом, когда публичная власть посредством градостроительного регулирования определяет земельный участок как допустимый к строительному развитию (development) и дает разрешение на строительство, она тем самым: (1) по существу санкционирует расширение влияния владельца этого участка на сопредельные земельные участки, а, значит, и на осуществление своего права собственниками последних.; (2) берет на себя обязательства обеспечить осуществление публичной власти и управления на этом земельном участке в его новом качестве, как участке массового проживания, существования, концентрации людей.

- И тут мыслимы два варианта развития событий:
 - ❖ или строительство не допускается до того момента пока земельный участок не будет подготовлен к строительству с точки зрения коммуникаций и в бюджете не будут заложены дополнительные расходы на обеспечение нового объема обязанностей муниципалитета;
 - ❖ или поставить в качестве условия строительства новых объектов принятие на себя застройщиком соответствующего бремени/его части: где возможно возложить на него обязанность обеспечить проектируемый объект необходимой инфраструктурой, а где невозможно возложение какой-то дополнительно возникающей обязанности на застройщика в натуре – перенести на него груз финансовых затрат.

Именно последний вариант, как правило, становится предметом обсуждения и критики в юридической среде как проявление вымогательства муниципалитетами т.н. «доли города» от объекта, создаваемого исключительно «кровью и потом» застройщика притом, что муниципалитет никаких усилий в связи с его созданием не предпринимает, кроме тех, которые и без того, входят в его компетенцию.

- Однако если предположить, что все, что необходимо для возможного строительства и последующей нормальной эксплуатации построенного объекта муниципалитет должен сделать самостоятельно и за свой счет, нужно иметь в виду, что в этом случае получится, что все члены определенной общности – налогоплательщики профинансируют строительство инфраструктуры и обеспечение социальных обязательств муниципалитета только для того, чтобы застройщик мог продать свой объект, цена которого включает и стоимость такой инфраструктуры, и качество земельного участка, как пригодного для массового заселения: все должны заплатить, чтобы обогатить одного.
- Именно на эту диспропорцию: когда все должны заплатить за выгоду, которую получает один, обратили внимание в к. 19 – н. 20 в. в период становления коммунального хозяйства и именно она послужила созданию институтов т.н. специального обложения собственников недвижимости, землевладельцев: special assessment в США и betterment в Великобритании и др. странах Соединенного королевства.
- И special assessment, и betterment представляют собой специальные сборы, взимаемые с собственников недвижимости, стоимость которой определенным и определяемым образом увеличивается благодаря реализации муниципалитетом тех или иных коммунальных проектов. Наиболее употребимые случаи special assessment – это сборы, возлагаемые на собственников земельных участков при проведении водопровода, канализации, обустройстве улиц твердым покрытием. Тем не менее, special assessment может взиматься в иных целях, включая организацию полицейской или пожарной охраны, парковочной инфраструктуры, уличного освещения и т.п. Объект обложения сбором – недвижимость, получающая прирост в стоимости, база обложения – тот самый прирост. Основания для обложения – соответствующее коммунальное мероприятие (в этом вопросе имеется расхождение с точки зрения того, должно ли соответствующее мероприятие быть уже реализовано либо может существовать только в проекте). Таким образом, основное отличие специального обложения от налога и

фискального сбора в нашем его понимании состоит в том, что (1) он a priori не может быть одинаковым для всех плательщиков, (2) компенсационный характер – это средство компенсации расходов муниципалитета, общая сумма сбора, разлагаемого на собственников участков, находящихся в пределах распространения «пользы» (benefit) от коммунального проекта (special assessment district) не может превышать соответствующих расходов муниципалитета.

- Интересно проследить судьбу соответствующего спецсбора - betterment, в Англии. И до установления этого института впервые в 1909 г. на законодательном уровне (Housing and Town Planning Act) и в дальнейшем все время шла борьба двух противоположных позиций за и против его существования: сбор то отменялся, то вводился вновь в зависимости от политической ситуации в стране. В 1975 г. он был заменен другим институтом recoument, который также позволял изымать у собственника betterment – часть незаработанной стоимости, а кроме того в большей степени имел в виду цель нового строительства недвижимости, а не обеспечения старой недвижимости инфраструктурой, соответствующей требованиям времени. Если в соответствии с планами зонирования территории, утверждаемыми публичной властью земельный участок предназначается для развития (development), т.е. нового строительства, то публичная власть имеет право принудительной покупки (compulsory public purchase of land), т.е. изъятия такого участка по цене, существовавшей до установления плана (цена, учитывающая текущее использование участка) с тем, чтобы затем продать другому (или этому же) собственнику по цене, определенной с учетом реализации того использования участка, которое предусмотрено планом развития, т.е. по более высокой цене.
- Такой способ изъятия незаработанной части стоимости недвижимости также подвергся критике. Считается, что более целесообразными способами такого изъятия является возложение на застройщиков обязанности при застройке выделять и передавать безвозмездно муниципалитету определенные участки земли для строительства социальных объектов, возложение на застройщиков обязанностей по уплате взносов (contributions) с целью компенсации муниципальных расходов на инфраструктуру, как условие допустимости застройки.
- С 2006г. в ст. 46.2 ГСК РФ по существу получили отражение некоторые механизмы, родственные вышеперечисленным. Однако это «законодательные достижения» последнего времени, касаются они только ситуаций комплексного развития территории и случаев, когда для застройки передаются земельные участки, находящиеся в публичной собственности. И это законодательство не применимо (по крайней мере, непосредственно), что в тех делах, которые стали предметом обсуждения Президиума ВАС РФ, что в ситуациях т.н. «точечной застройки», что в случаях строительства на земельном участке, находящемся в частной собственности, притом, что вышеприведенные аргументы, обосновывающие «долю города» одинаково применимы и здесь.
- Если посмотреть на вопрос с позиции того, что без определенной свободы усмотрения управляющего не может быть надлежащего, хорошего управления, в том числе в сфере управления административного, а значит предположить, что не всегда правильно основываться на привычном нам постсоветском принципе о том,

что в сфере публичного права разрешено только то, что прямо предписано, можно сделать некоторые предположения о квалификации соответствующих отношений.

- Можно сказать, что при отсутствии у публично-правового образования публичной власти требовать компенсации у застройщика соответствующих расходов и строительства соответствующих коммунальных объектов, такое образование, действуя как частный собственник участка, может обусловить свое вступление в гражданско-правовые отношения (аренда, продажа участка под застройку) компенсацией неких предполагаемых в будущем расходов, которые включаются в состав платы по договору.
- Либо можно квалифицировать такие отношения, как вытекающие из публично-правового (административного) договора по которому соответствующий взнос - есть плата за то, что в связи с деятельностью конкретного субъекта по развитию определенной территории для муниципалитета возникает непосредственная необходимость осуществления своих полномочий в отношении территории, которая ранее в этом не нуждалась или нуждалась в ином объеме.
- Важно иметь в виду, что первый вариант квалификации отношений возможен только тогда когда застройка ведется не собственником, в то время как во втором случае собственник или не собственник осуществляет строительное развитие участка, не имеет правового значения.