

Специальный доклад

**Уполномоченного по правам человека в Самарской
области**

**«ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ И ПРАВО НА
БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ
СРЕДУ: КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ И
МЕТОДЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ»**

2007 г.

«Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» (ст. 42 Конституции Российской Федерации).

Введение.

Проблемы правового регулирования городской застройки в настоящее время приобретают чрезвычайную актуальность. Приоритетным направлением государственной жилищной политики является реализация национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России». Конституция Российской Федерации, жилищное законодательство устанавливают право граждан на жилище как одно из важнейших социально-экономических прав. Органы государственной власти и органы местного самоуправления создают условия для осуществления права на жилище, в том числе содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере, стимулируют жилищное строительство.

Вместе с тем, масштабная деятельность по созданию объектов капитального строительства в ряде случаев вступает в противоречие с реализацией права граждан на благоприятную окружающую среду. И если с временными трудностями (стройматериалы во дворе и на спортплощадке, грузовые машины перед домом, башенный кран перед окном) жильцы еще готовы мириться и относятся к ним с пониманием, то многоэтажную застройку, закрывающую вид на Волгу, и стройплощадку на месте вырубленного сквера рассматривают как прямое нарушение их прав и нормальных условий жизни. В большинстве случаев это имеет под собой основание.

Концепция «точечной» застройки часто преподносится как наиболее рациональное решение квартирного вопроса для граждан. В реальности же реализация права на жилище в ущерб праву на благоприятную окружающую среду становится причиной серьезного конфликта социальных интересов. Почти систематическими стали общественные действия против уплотнительной застройки (пикеты, митинги, акции), поскольку ее ведение оказывает негативное воздействие на условия проживания граждан как в период строительства, так и в последующем (ликвидация привычных мест отдыха людей, детских площадок, парков, скверов, уничтожение зеленых насаждений, увеличение потока транспортных средств и как следствие - повышение загазованности воздуха).

Градостроительный кодекс Российской Федерации закрепляет принципы законодательства о градостроительной деятельности, в числе которых указывает на обеспечение устойчивого развития территорий. Устойчивое развитие территорий определяется как обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

Право человека на благоприятные условия жизнедеятельности является составной и неотъемлемой частью права человека на благоприятную окружающую среду, гарантированного

статьей 42 Конституции Российской Федерации. Данное право принадлежит к числу тех прав и свобод, совокупность которых дает возможность судить о положении личности в конкретном обществе, а также и о характеристиках государства. Наряду с другими социальными институтами оно определяет показатели качества жизни, и с этих позиций обеспечение благоприятной окружающей природной среды выступает как составная часть общих мероприятий по повышению качества жизни человека.

Устойчивость как одно из необходимых свойств развития территорий подразумевает под собой стабильность, предсказуемость и определенность. К сожалению, в настоящее время во многих городах, в том числе и в Самарской области, существует проблема, вызванная хаотичным (неустойчивым) развитием территорий. Возникают ситуации, когда строительство объекта, на первый взгляд удачно вписывающегося в существующую застройку (с точки зрения архитектурного облика, обеспеченности коммуникациями, транспортной и социальной инфраструктурой, местоположения), существенно затрудняет дальнейшее развитие территории и реализацию гражданских прав и свобод.

В аппарат Уполномоченного по правам человека в Самарской области, правоохранительные, судебные органы и иные инстанции поступает большое количество обращений от инициативных групп жителей домов, расположенных вблизи предполагаемого или уже осуществляемого строительства.

Следует отметить тенденцию увеличения количества протестных групп и их консолидации в процессе защиты нарушенных прав. Наиболее активными являются жители домов № 2 и № 4 по ул. Осипенко; жители дома № 1 по пр. Ленина, домов № 20 и 20а по ул. Больничная, домов № 89, 93, 95, 97, 99, 101, 103, 105 по ул. Аэродромная, дома № 360 по пр. Карла Маркса, домов № 132 «А» по ул. Волгина и № 148 по ул. Революционной, дома № 54 по ул. Урицкого, домов на ул. Белгородской (пос. Толевый), домов № 157-159 по ул. Дыбенко, домов в непосредственной близости к парку «Дружба» в городском округе Самара и другие. Но именно ситуации с застройкой по данным адресам являются наиболее яркими и типичными примерами конфликта интересов. Эскалация же конкретных конфликтных ситуаций чаще всего обусловлена игнорированием мнения людей, проживающих в районе предполагающейся уплотнительной застройки, и убежденностью уполномоченных лиц в правомерности и всеилии собственной позиции («они, т.е. жители, всегда будут против: что же теперь не строить?!»).

Градостроительный кодекс Российской Федерации в качестве одного из принципов закрепляет участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия.

В нем предусматриваются обязательные процедуры проведения публичных слушаний, в том числе по вопросам рассмотрения проектов планировки территории и проектов межевания территории. Тем самым, градостроительное законодательство предоставляет населению городских территорий гарантированную возможность выражения своего мнения относительно вопросов градостроительного планирования и обязывает уполномоченные органы учитывать мнение населения в процессе разработки и утверждения документации о территориальном планировании. Однако, существенной правовой проблемой является отсутствие в нормах градостроительного и земельного законодательства регламентации конкретных способов учета мнения населения при решении вопросов в градостроительной сфере.

Очевидно, что без определения четких критериев учета общественного мнения, порядка проведения согласительных процедур и механизмов преодоления возникших разногласий при ведении строительства участие общественности в процессе территориального планирования останется простой формальностью.

В связи с изложенным, целью настоящего специального доклада Уполномоченного по правам человека в Самарской области является:

анализ основных проблем, возникающих при ведении строительства методом уплотнительной (точечной) застройки, и приводящих к нарушениям конституционных прав граждан;

акцентирование внимания органов государственной власти, органов местного самоуправления, строительных и иных заинтересованных организаций на правовых и социальных проблемах в градостроительной сфере;

внесение предложений по разрешению конфликтных ситуаций, связанных с нарушениями прав граждан на жилище и благоприятную окружающую среду.

По итогам рассмотрения специального доклада должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, заинтересованных организаций Уполномоченный считает необходимым решение следующих задач:

содействие восстановлению нарушенных прав граждан в связи с ведением строительства в непосредственной близости от жилых домов;

определение механизмов участия общественности, учета мнения населения при принятии решений в сфере землепользования и застройки;

устранение причин и предотвращение фактов правонарушений в данной сфере;

совершенствование законодательства в области градостроительства и землепользования в целях упорядочения размещения объектов капитального строительства на застроенных территориях, защиты прав и законных интересов граждан.

§ 1. Проблемы в реализации права граждан на благоприятную окружающую среду в условиях уплотнительной застройки.

В связи с уплотнением городской застройки, строительством жилых зданий и других объектов создаются препятствия в реализации права граждан на благоприятную окружающую среду, имущественных прав и общественных интересов.

Среди основных проблем, с которыми сталкиваются инвесторы при выборе земельных участков для строительства, можно отметить дефицит земель в границах населенного пункта. Строительство за границами территорий влечет для застройщика дополнительные расходы на

возведение коммуникаций и инженерных сетей, что является для него невыгодным. В то же время, возведение новых объектов на уже сформированных и освоенных земельных участках становится удобным вариантом: дома возводят на существующих инженерных сетях, с использованием наземных и подземных коммуникаций, объектов социальной инфраструктуры.

Поэтому именно центральная часть населенного пункта становится наиболее привлекательным местом для застройщиков. Но одновременно строительные площадки все чаще становятся «полем битвы» жильцов за свои законные интересы.

Последствия уплотнительной застройки могут привести к весьма серьезным проблемам как для граждан, инвестирующих в строительство и приобретающих квартиры в новостройках, так и для жителей близлежащих домов. Например, перегруженность систем энергоснабжения района может представлять проблему для подключения будущего объекта к электросетям, наличие подземных коммуникаций на месте непосредственной застройки - повлечь проблемы, связанные с необходимостью их переноса и получения соответствующих согласований, а следовательно, затягивание сроков строительства, введения объектов в эксплуатацию, сложности с оформлением правоустанавливающих документов для новых собственников недвижимости. Цена за квадратный метр при таких условиях строительства увеличивается в несколько раз, что не соответствует целям и задачам реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

В условиях современного градостроительства важной проблемой становятся взаимоотношения населения с застройщиками и органами местного самоуправления. При этом жители выступают как носители частного интереса при решении судьбы своего дома, квартала, микрорайона и как источник публично-правовой власти в решениях вопросов развития районов и города в целом. Однако взаимодействие между инвесторами, застройщиками и органами власти, как правило, происходит без участия жителей конкретной территории. Подобные ситуации приводят либо к отчуждению жителей от власти, пассивности, либо к резким стихийным вспышкам возмущения. Нередко поспешные поиски обусловлены сиюминутной ситуацией и не направлены на решение проблемы в целом.

В адрес Уполномоченного по правам человека в Самарской области поступило коллективное обращение от жителей домов № 2, 2а, 2б, 2в, 4, 8 по ул. Осипенко г. Самара. 27.09.2004 г. было принято постановление Главы г. Самары № 2436 «Об утверждении акта о выборе земельного участка для строительства, предварительном согласовании места размещения, разрешении проектирования жилого дома со встроенными нежилыми помещениями и паркингом обществу с ограниченной ответственностью «Стройинвест» на земельном участке, расположенном по адресу: ул. Осипенко в Октябрьском районе города Самары».

Жильцы домов активно возражали против намечаемого строительства, поскольку осознавали негативные последствия: перенаселение территории; резкое ухудшение степени инсоляции, ликвидация зеленого массива, загрязнение атмосферы, увеличение нагрузки на инфраструктуру, трещины фундаментов домов № 2 и № 4 по ул. Осипенко. Организации, осуществляющие газоснабжение и водоснабжение будут вынуждены повысить давление в подающих коммуникациях, что может привести к авариям.

В связи с этим, вокруг строительства на данной площадке сложилась напряженная ситуация: инициативная группа жильцов организовывала палаточный лагерь на отведенном под строительство участке, проводила митинги. Результатом акций граждан, их обращений в различные инстанции, в прокуратуру Самарской области, явилось проведение областной прокуратурой проверки законности строительства ООО «Стройинвест» многоквартирного жилого дома в указанном районе. Установлено, что решением Арбитражного суда Самарской области от 04.07.2007 г. удовлетворены требования искового заявления ООО «Стройинвест» к Департаменту строительства и архитектуры администрации городского округа Самара об обжаловании действий должностных лиц, выразившихся в отказе в выдаче разрешения на строительство. Судебным решением на Департамент возложена обязанность подготовить и выдать разрешение на строительство.

По информации на сайте прокуратуры Самарской области (www.prokuror.samara.ru) разрешение на строительство многоэтажного жилого дома по ул. Осипенко было подписано главой городского округа Самара 18.08.2007 г. Однако, из правоустанавливающих документов на земельный участок, предоставленный застройщику для строительства, и заключения государственной экспертизы по рабочему проекту «Многоэтажный жилой дом со встроенными нежилыми помещениями и паркингом по ул. Осипенко в г. Самара» следует, что земельный участок расположен в пределах территориальной зоны многоэтажной жилой застройки 5-16 этажей (Ж-4) карты правового зонирования Правил застройки и землепользования г. Самара. Секция № 2 намечаемого к строительству капитального объекта по проекту имеет этажность в 17-18 этажей, что не соответствует виду разрешенного использования недвижимости в территориальной зоне Ж-4 и является отклонением от предельных параметров строительства. Согласно ст. 38, п.п. 4,5 ст. 40, ст. 51 Градостроительного кодекса РФ, Положению «О публичных слушаниях в городском округе Самара», утвержденному постановлением Самарской городской Думы от 27.10.2005 г. № 176, необходимым документом в числе прочих является разрешение на отклонение от предельных параметров строительства объекта, которое выдается по результатам проведения публичных слушаний. Правом инициировать их проведение наделены глава, дума и население городского округа Самара. В нарушение указанных требований закона публичные слушания по вопросу выдачи ООО «Стройинвест» разрешения на отклонение от предельных параметров строительства не проведены, разрешение на отклонение от предельных параметров строительства не выдано. В результате установления нарушений главой муниципального образования требований градостроительного законодательства, первым заместителем прокурора Самарской области в адрес главы городского округа Самара внесено представление об устранении нарушений требований градостроительного законодательства, прокурору Октябрьского района дано поручение о предъявлении в Октябрьский районный суд заявления в защиту нарушенных прав граждан и муниципального образования о признании незаконными действий главы городского округа Самара по выдаче разрешения на строительство ООО «Стройинвест».

Одновременно строительная компания ООО «Стройинвест» в Октябрьском районном суде г. Самары предъявила иск к жителям домов № 2 и № 4 по ул. Осипенко, в связи с тем, что по мнению застройщика, граждане незаконно препятствовали началу строительства жилого дома со встроенными нежилыми помещениями. При этом истец потребовал денежную компенсацию от жильцов!

На момент подготовки настоящего доклада Глава городского округа Самара В.А. Тархов в целях удовлетворения представления заместителя прокурора Самарской области от 07.11.2007 г.

подписал Постановление от 11.12.2007 г. № 1041 «Об отмене разрешения на строительство жилого дома со встроенными нежилыми помещениями и паркингом по ул. Осипенко в Октябрьском районе г. Самары от 16.08.2007 г. № 63301000-057».

Однако, вряд ли такая мера экстремального характера может разрешить ситуацию окончательно и бесповоротно. Нетрудно предположить, что застройщик в судебном порядке будет оспаривать решение мэра (в арбитражном суде), а с жильцов требовать компенсации издержек (в судах общей юрисдикции). К тому же эта ситуация будет с неизбежностью воспроизводиться во многих схожих ситуациях, разворачивающихся по другим адресам. Даже изменение проекта качественно обстоятельства не изменит, поскольку 16-этажный дом вместо 18-этажного с тем же успехом закроет вид, все также будет располагаться на существующих коммунальных сетях и перекрывать дорогу к набережной.

Из другого обращения жителей дома № 1 по ул. Ерошевского г. Самары установлено, что между данным домом и д. № 161 по ул. Ново-Садовая ведется строительство 6-ти этажного дома. Участок под застройку выделен ООО «Материк-2» постановлением № 3601 от 08.12.2005 г. Главы города Самара. В результате ведения данного строительства была сокращена придомовая территория до 15-ти метров, уничтожена детская площадка, дворовые сушилки для белья. По утверждению заявителей, расчет инсоляции для дома № 1 по ул. Ерошевского не осуществлялся.

По результатам рассмотрения данного обращения Уполномоченным, усматривается ряд нарушений законодательства. В соответствии с «Правилами застройки и землепользования в городе Самаре» минимальное расстояние между длинными сторонами домов для 5-этажных зданий зоны Ж-3, на которой ведется строительство, должно составлять 25 метров и по 5 метров за каждый дополнительный этаж.

Согласно п. 3.5.11 «Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда» утвержденных постановлением Госстроя РФ от 27.09.2003 г. № 170 территория каждого домовладения, как правило, должна иметь: хозяйственную площадку; площадку для отдыха взрослых; детские игровые и спортивные площадки с озеленением и необходимым оборудованием малых архитектурных форм для летнего и зимнего отдыха детей.

В СНиП 2.07.01-89 Градостроительство, планировка и застройка городских и сельских поселений (утверждены Постановлением Госстроя СССР от 16.05.1989 № 78) указано, что при проектировании жилой застройки следует предусматривать размещение площадок для отдыха и хозяйственных целей населения, установлены их минимальные размеры и расстояния до жилых и общественных зданий.

При расстоянии в 15 метров между домами, осуществление благоустройства придомовой территории будет затруднительным.

В представленный расчет инсоляции 156-00-РИ ООО «ИТМОС» строящегося объекта дом № 1 по ул. Ерошевского г. Самара не был включен. Из этого можно сделать вывод, что в отношении указанного дома расчет инсоляции не проводился. Несмотря на данный факт ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Самарской области» было дано положительное экспертное заключение № 232 от 18.08.2006 г., в котором непосредственно указано, что инсоляционный

режим существующих жилых зданий после завершения строительства останется в пределах требуемых нормативов.

В связи с изложенным, имеются основания полагать, что при возведении жилого дома по вышеуказанному адресу существует возможность нарушения прав жильцов на благоприятную окружающую среду.

На период строительства жители как правило испытывают большие неудобства из-за шума, грязи, уменьшения территориального пространства, используемого при проживании в данной местности. Площадь земельного участка, необходимая для организации строительной площадки, значительно больше площади, требуемой для использования построенного здания или сооружения в соответствии со строительными нормативами.

Заявительница Т. обратилась в адрес Уполномоченного с жалобой на индивидуальное строительство многоэтажного жилого дома по ул. Садовая, 97 г. Самара.

Из обращения следует что, строительство ведется с нарушением прав собственников близлежащих домов и с нарушением технических, противопожарных и строительных норм и правил. Застройщиками 5-ти этажного здания без разрешения на строительство по адресу ул. Садовая, д. 97, являются граждане М. и К. По результатам инициированной Уполномоченным проверки, Государственной инспекцией строительного надзора Самарской области в отношении застройщиков были возбуждены дела об административных правонарушениях. Управлением Роснедвижимости по Самарской области в связи с самовольным занятием земельного участка застройщиками возбуждено дело об административном правонарушении с наложением административного наказания в виде штрафа.

В некоторых обращениях граждан сообщается о неэффективности действий сотрудников органов внутренних дел, вызванных гражданами на место конфликта в случае нарушения их прав и требований безопасности при ведении строительства. При этом в соответствии со ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях должностные лица органов внутренних дел (милиции) вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 9.4 (нарушение требований проектной документации и нормативных документов в области строительства) и ч. 1 ст. 9.5 (строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов капитального строительства без разрешения на строительство в случае, если для осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства предусмотрено получение разрешений на строительство). Однако в большинстве случаев вызванные сотрудники милиции ограничиваются только осмотром строительной площадки и не истребуют разрешительной документации у застройщика, т.е. занимают позицию невмешательства в возникший конфликт.

Не менее острой является ситуация, изложенная в обращении жильцов дома № 37 по ул. Дачной в г. Самара по вопросу благоустройства ул. Дачной вдоль домов №№ 29, 31, 33, 35, 37.

В своем обращении жильцы сообщают, что на территории, прилегающей к строительной площадке, (застройщик – ООО «Финстрой») вдоль ул. Дачной на участке от пр. Карла Маркса до ул. Чернореченской разбросан строительный и бытовой мусор.

В ответе на обращение Уполномоченного в Департамент городского хозяйства и экологии администрации городского округа Самара указывается, что благоустройство по ул. Дачной напротив дома № 37 выполнено согласно проекту. Траншея после перекладки теплотрассы засыпана грунтом (для восстановления зеленого покрова на засыпанном участке необходимо время). Однако, в ответе из Администрации Ленинского района г.о. Самара представлена информация, что благоустройство на участке от пр. К. Маркса до ул. Чернореченской вдоль домов № 29, 31, 33, 35, 37 по ул. Дачной выполнено не в полном объеме. Администрацией Ленинского района направлено письмо генеральному директору ООО «Финстрой» о необходимости завершения благоустройства ул. Дачной в соответствии с проектом, включающим в себя реконструкцию проезжей части и озеленение прилегающей территории, а также отказано ООО «Финстрой» в согласовании стройгенплана на строительство жилого дома по ул. Чернореченской № 10 (по генплану). За складирование строительного и бытового мусора около домов № 29, 31, 33, 35, 37 по ул. Дачной руководство ООО «Финстрой» согласно постановления административной комиссии от 11.07.2007 г. привлечено к административной ответственности.

Изложенные обстоятельства показывают, что поиск компромисса по взаимодействию органов власти и строительных организаций с гражданами, организация надлежущего контроля уполномоченных органов на всех этапах ведения строительства позволит предотвратить возникновение конфликтных ситуаций, найти баланс между экономическими, социальными, экологическими интересами.

Проблемы, возникающие при застройке в городской черте, должны стать предметом детального обсуждения населения с застройщиками и органами местного самоуправления. Компенсация жителям за неудобства на период строительства объекта может быть возмещена обустройством придомовой территории, озеленением, ремонтом или созданием детских и спортивных площадок, внутриквартальных и дворовых проездов, рациональным размещением автотранспорта на дворовых территориях, внедрением малых архитектурных форм, строительством объектов социального назначения (детских садов, спортивных комплексов, поликлиник), созданием новых мест для отдыха населения.

§ 2. Правовые проблемы отсутствия механизмов учета общественного мнения при ведении строительства.

В градостроительной деятельности одними из важнейших предпосылок участия граждан в местной общественной жизни являются:

- право граждан получать информацию обо всех важных проектах и планах и выражать свое мнение до принятия решений;
- использование новейших информационных технологий для полного информирования граждан и выявления их потребностей и проблем;
- формирование системы сотрудничества между квалифицированными кадрами муниципалитета, с одной стороны, и гражданами и их представителями - с другой стороны.

Формами учета мнения граждан при подготовке и осуществлении установленной деятельности на территории муниципального образования могут быть собрание (сход) граждан, представительный опрос, общественное слушание, местный референдум.

Одним из элементов построения демократической и "прозрачной" процедуры учета интересов населения в процессе градостроительства являются публичные слушания.

Градостроительным кодексом РФ предусматривается обязательное проведение публичных слушаний: по проектам генеральных планов, в том числе по внесению в них изменений, по проекту правил землепользования и застройки, по вопросам предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, по проектам планировки территории и проектам межевания территории до их утверждения.

Гласность итогов публичных слушаний достигается тем, что заключение об их результатах подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте поселения (при наличии официального сайта поселения), официальном сайте городского округа (при наличии официального сайта городского округа) в сети Интернет.

Градостроительный кодекс РФ предоставляет населению городских территорий гарантированную возможность выражения своего мнения относительно вопросов градостроительного планирования и обязывает уполномоченные органы учитывать мнение населения территорий в процессе разработки и утверждения документации о территориальном планировании, но не устанавливает критериев, по которым оценивается общественное мнение. Теоретически даже при единогласном возмражении населения территории города против предлагаемого проекта генерального плана этот проект может быть представлен на утверждение и впоследствии утвержден представительным органом муниципального образования. Градостроительный кодекс РФ устанавливает порядок проведения согласительных процедур в случае несогласования проекта генерального плана с уполномоченными федеральными и региональными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления и оставляет без внимания (не предполагает даже возможности) проведение согласительных процедур в случае возмражения населения городской территории против предлагаемого проекта.

В г. Самара ведется разработка проекта Генерального плана городского округа Самара. Приняты постановления Главы городского округа Самара от 19.02.2007 г. № 27 и 07.09.2007 г. № 713 об организации и проведении публичных слушаний по проекту Генерального плана городского округа Самара.

Депутаты Самарской городской Думы выступали с предложением объявить парки, скверы и дворовые территории зонами, где любое строительство запрещено. Но такая инициатива поддержана не была, по мнению представителей городской администрации, если запретить застройку дворовых территорий и скверов, то строить теоретически и юридически будет вообще негде. Кроме того, на одном из заседаний профильного комитета Самарской Городской Думы было установлено: схемы и чертежи плана существуют, но только в электронном виде, и соответственно, даже официальное опубликование его основных положений в прессе не сможет

использоваться как доказательство в суде, в случае если застройка вдруг пойдет не по плану и возникнут нарушения прав граждан.

Одним из основных принципов земельного законодательства является участие граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю.

Данный принцип получил развитие в ст. 31 Земельного кодекса РФ, предусматривающей информирование населения о градостроительной деятельности в процессе выбора земельных участков для строительства (см. в приложении № 2 таблицу: «Формы участия населения при решении вопросов о предоставлении земельных участков для строительства»).

Принимая решение о предварительном согласовании места размещения объекта и предоставлении земельного участка, орган власти должен обеспечивать сбалансированный учет экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности.

Следует также отметить, что необходимость учета общественного мнения предусмотрена природоохранным законодательством. В соответствии со ст. 13 Федерального закона № 7-ФЗ от 10.01.2002 г. «Об охране окружающей среды» при размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов референдума.

Приказом Государственного Комитета РФ по охране окружающей среды от 16.05.2000 г. № 372 утверждено «Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации». Положением закреплено обеспечение участия общественности в подготовке и обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, являющейся объектом экологической экспертизы.

В Градостроительном кодексе РФ предусмотрено право физических и юридических лиц обжаловать в судебном порядке практически любые решения и документы, принимаемые при осуществлении градостроительной деятельности. Механизм судебного обжалования, конечно же, служит гарантией учета интересов граждан в ходе градостроительной деятельности, но особую сложность на практике вызывает формулирование и доказывание нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Примером указанных обстоятельств является напряженный конфликт между застройщиком, органами власти и жильцами, возникший по причине выделения земельного участка под строительство здания 11-го апелляционного арбитражного суда на проспекте Ленина в г. Самара. От ул. Первомайской до ул. Осипенко расположен уникальный парк, который является местом отдыха граждан с детьми из разных районов города. Постановлением Главы г. Самары № 2277 от 19.08.2005 г. под строительство 20-этажного здания 11-го апелляционного арбитражного суда на пересечении пр. Ленина и ул. Осипенко был отведен участок общей площадью 8666 кв.м, включающий в себя автостоянку площадью 3916,2 кв.м и часть парка, в том числе согласовано место размещения здания на участке площадью 5775,30 кв.м.

Парк функционирует с 60-х годов прошлого века, кроме прогулочных, игровых и спортивных площадок в парке имеется большая зеленая зона. О строительстве здания жители узнали случайно, когда на месте автостоянки уже проводились топографические съемки. Граждане опасаются, что после начала строительства будет уничтожен весь парк.

В обращении к Уполномоченному по правам человека в Самарской области заявители сообщают, что выбор земельного участка под строительство здания суда был произведен с нарушением Правил застройки и землепользования в городе Самаре. Отведенный земельный участок по фактическому использованию должен быть отнесен к зоне рекреации, однако согласно градостроительному регламенту данная территория находится в зоне Ц – 3, которая является зоной обслуживания населения местного (районного) значения. Здание 11-го апелляционного арбитражного суда имеет межрегиональное значение и не должно располагаться в указанной зоне. Функционирование здания такого масштаба и назначения при недостаточной площади земельного участка и отсутствии в проекте открытых автомобильных парковок для работников суда и посетителей, недостаточной ширине прилегающих улиц создаст огромные проблемы для жизнедеятельности жилого микрорайона, скопление машин в проездах и прилегающих дворах. В такой ситуации к дому № 1 по пр. Ленина не смогут подъехать машины экстренных служб (скорой помощи и пожарной). Кроме того будут нарушены нормы инсоляции жилых помещений в указанном доме.

Против строительства здания собрано 3 тыс. подписей граждан. В соответствии с действовавшей на дату вынесения постановления об отводе указанного земельного участка под строительство редакцией ч. 2 ст. 35 Федерального закона «Об охране окружающей среды» выбор мест размещения зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется с соблюдением требований законодательства при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Однако управление Росприроднадзора по Самарской области сообщило, что заключение государственной экологической экспертизы по выбору земельного участка при подготовке Постановления № 2277 от 19.08.2005 г. не выдавалось.

Из изложенных обстоятельств усматривается нарушение положений законодательства об экологической экспертизе, требований природоохранного и градостроительного законодательства.

Также, в нарушение п. 3 ст. 31 Земельного кодекса РФ, граждане, проживающие в д. № 1 по пр. Ленина не были извещены о предполагаемом строительстве. Публичные слушания не проводились, несмотря на требования п. 2 ст. 10 «Правил застройки и землепользования в городе Самаре».

Парк им. Фадеева является уникальной рекреационной территорией в центре города, имеющей особое оздоровительное и эстетическое значение для жителей, поэтому его следует сделать зоной особо охраняемых территорий с градостроительным регламентом, исключающим какое-либо капитальное строительство.

На схеме проекта Генерального плана городского округа Самара территория, занимаемая парком им. Фадеева на пр. Ленина, обозначена как городская озелененная территория общего пользования лишь от ул. Первомайской до границы автомобильной стоянки. А остальная часть

парка и сама стоянка отнесена к структуре общегородской системы обслуживания (т.е. именно участок, отведенный под строительство здания суда, оставлен разработчиками Генплана для реализации проекта, вокруг которого разгорелся конфликт). Выраженное на публичных слушаниях мнение граждан о закреплении в Генплане за всей территорией парка статуса городской озелененной территории общего пользования, было проигнорировано и не учтено.

Жители просят содействия областных и федеральных органов власти в вопросе по подбору и отводу другого земельного участка под строительство здания суда.

В защиту прав и законных интересов граждан и Российской Федерации прокурор Октябрьского района г. Самары обратился в суд с заявлением о признании недействительным Постановления Главы г. Самара от 19.08.2005 г. № 2277 «Об утверждении акта о выборе земельного участка для строительства, проекта границ земельного участка, предварительном согласовании места размещения, разрешении проектирования здания Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда Одиннадцатому арбитражному апелляционному суду и предоставлении в аренду земельного участка, расположенного по адресу: проспект Ленина/улица Осипенко в Октябрьском районе города Самары».

Обоснованием заявления явилось то, что указанное постановление вынесено в нарушение положений ч. 1 ст. 30 Земельного кодекса РФ, поскольку в аренду предоставлен земельный участок, не учтенный в порядке кадастрового учета. В ходе проверки было установлено, что в границах предоставленного под строительство участка находится участок, занятый автостоянкой, право собственности на который зарегистрировано за Российской Федерацией, вследствие чего муниципалитет был не вправе им распоряжаться.

К сожалению, в ходе судебного заседания заявителю и представителям жильцов не удалось доказать нарушения их прав и требований градостроительного, земельного, природоохранного и иного законодательства при отводе земельного участка под строительство здания суда. И что совершенно удивительно: даже представленные жильцами фотографии сквера им. Фадеева судом не были признаны доказательством наличия зеленых насаждений, в то время как в их существовании на территории застройки мог убедиться любой желающий! Главное, что в заключении ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии» утверждалось, что зеленые насаждения отсутствуют.

Документально не нашли подтверждения и доводы, что в результате строительства будут нарушены нормы инсоляции, поскольку ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Самарской области» выдано заключение № 105 от 18.18.2005 г., согласно которого размещение здания суда возможно на отведенном участке и не противоречит требованиям Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

В то же время статья 12 Федерального закона от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» устанавливает требования: при планировке и застройке городских и сельских поселений должно предусматриваться создание благоприятных условий для жизни и здоровья населения путем комплексного благоустройства городских и сельских поселений и реализации иных мер по предупреждению и устранению вредного воздействия на человека факторов среды обитания.

При разработке нормативов градостроительного проектирования, схем территориального планирования, генеральных планов городских и сельских поселений, проектов планировки общественных центров, жилых районов, выборе земельных участков под строительство, а также при проектировании, строительстве, реконструкции зданий и сооружений должны соблюдаться санитарные правила.

Октябрьским районным судом г. Самары вынесено решение от 03.10.2007 г. об отказе в удовлетворении вышеуказанного заявления прокурора Октябрьского района г. Самара. В кассационном порядке данное решение не отменено.

Постановлением Самарской городской Думы от 26.04.2001 г. № 61 утверждены «Правила застройки и землепользования в городе Самаре».

Основное значение системы градостроительного зонирования территорий поселений видится в установлении "прозрачности" процесса застройки, когда и потенциальным застройщикам, и населению становится понятным, каким образом может использоваться тот или иной земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимости. Это позволяет практически полностью исключить зависимость застройщиков и населения территории от субъективного усмотрения должностных лиц органов местного самоуправления при установлении вида разрешенного использования земельного участка.

К сожалению, приходится констатировать, что подавляющее большинство жителей города не знают о том, что представляют собой правила землепользования и застройки, не имеют специальных навыков работы с правовой информацией (в том числе в виде карт и схем, входящих в состав правил) – и, собственно, они и не обязаны являться специалистами в данной сфере. Но также естественно, что мало кто из граждан остаются равнодушными к перспективам развития территории, на которой они проживают. В этой связи представляется целесообразным перед проведением публичных слушаний доводить данную информацию до жителей в доступной форме.

Ряд обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Самарской области свидетельствует о том, что в нарушение требований действующего законодательства не проводятся публичные слушания, игнорируется мнение граждан, проживающих вблизи зоны строительства.

В результате проверки доводов коллективной жалобы жильцов дома № 360 по проспекту Карла Маркса в г. Самаре на действия ООО «Строй-Проект» и органов местного самоуправления городского округа Самара установлено, что земельный участок по указанному адресу был предоставлен ООО «Строй-Проект» в аренду сроком на 3 года под проектирование жилого дома со встроенно-пристроенными нежилыми помещениями на основании Постановления Главы г. Самара от 26.09.2005 г. № 2546.

В ответе Главы городского округа Самара указывалось, что проведение общественных слушаний по данному проекту не требуется, так как объект не входит в перечень объектов, подлежащих экологической экспертизе, определённый ст.ст. 11, 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе» и п. 6 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ. Комитет градостроительства и архитектуры Департамента строительства и архитектуры городского округа Самара, официально

информирует общественность о предстоящем предоставлении земельных участков в средстве массовой информации («Самарская газета»).

Однако, данное утверждение об отсутствии необходимости организации общественных слушаний по проекту строительства, как объекту государственной экологической экспертизы, некорректно. По проекту строительства была проведена государственная экологическая экспертиза. Приказом Управления по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора по Самарской области от 24.11.06г. № 968-Э утверждено заключение экспертной комиссии государственной экологической экспертизы по проекту «Жилой дом со встроенно-пристроенными нежилыми помещениями в Промышленном районе г. Самары, проспект Карла Маркса».

По результатам ознакомления с имеющимися документами по указанному объекту строительства усматривается необходимость проведения публичных слушаний, установленных Градостроительным кодексом РФ.

Земельный участок, предоставленный ООО «Строй-Проект», расположен в территориальной зоне Ж-4 (зона многоэтажной жилой застройки 5 - 16 этажей). Согласно проекта «Жилой дом со встроенно-пристроенными нежилыми помещениями в Промышленном районе г. Самары, проспект Карла Маркса» предполагается строительство 18 – этажного жилого дома, что не соответствует виду разрешённого использования недвижимости в территориальной зоне Ж-4 и является отклонением от предельных параметров строительства. Согласно ст. 38, п.п. 4,5 ст. 40, ст. 51 Градостроительного кодекса РФ, Положения «О публичных слушаниях в городском округе Самара», утверждённого Постановлением Самарской Городской Думы от 27.10.05г. № 176 вопрос о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства подлежит обсуждению на публичных слушаниях.

Согласно заключению экспертной комиссии государственной экологической экспертизы по указанному проекту, предусматривается строительство 18-ти этажного жилого дома со встроенно-пристроенными нежилыми помещениями, всего 176 квартир. Вызывает недоумение, что для гостевого автотранспорта жителей запроектирована парковка всего на 6 машиномест! Хранение автотранспорта жителей дома предусматривается на городских стоянках и в гаражах, расположенных в пределах пешеходной доступности. Проектом предусмотрены помещения общественного назначения (фитнес-клуб, дизайн-студии) с ориентировочным количеством офисных работников - 120 человек. В то же время для посетителей встроенно-пристроенных помещений предусматривается устройство парковки всего на 18 машиномест со стороны пр. Кирова. В условиях отсутствия достаточного количества оборудованных автостоянок в жилых микрорайонах г. Самара, указанные параметры проектирования приведут к явной загруженности придомовой территории автотранспортом, а следовательно нарушениям прав жильцов на благоприятные условия жизнедеятельности.

К Уполномоченному по правам человека в Самарской области поступила коллективная жалоба от жителей дома № 132 «А» по ул. Волгина в г. Самаре на нарушение органами местного самоуправления городского округа Самара действующего законодательства.

По результатам рассмотрения жалобы, установлено следующее:

Постановлением Главы г. Самары от 08.10.2003г. № 1009 утверждён акт о выборе земельного участка, предварительно согласовано место размещения жилого дома и разрешено проектирование жилого дома обществу с ограниченной ответственностью «Инвестстрой-2000» на земельном участке расположенном по адресу: улица Революционная в Железнодорожном районе. Главой г. Самара 18.07.2005г. за № 1907 принято Постановление «Об утверждении проекта границ земельного участка, предоставлении обществу с ограниченной ответственностью «Инвестстрой-2000» в аренду земельного участка для строительства жилого дома, расположенного по адресу: улица Революционная в Железнодорожном районе города Самары». Обществом с ограниченной ответственностью «Инвестстрой-2000» с комитетом по управлению имуществом г. Самары заключён договор аренды земельного участка от 30.09.2005г. № 014088з. Срок действия договора истекает 17 июля 2008 года. Указанный договор в соответствии с действующим законодательством прошёл государственную регистрацию – 23 августа 2006 года.

В соответствии с частью 2 статьи 35 Федерального закона от 10.01.2002г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в редакции действовавшей при принятии Постановлений от 08.10.2003г. № 1009, от 18.07.2005г. № 1907), выбор мест размещения зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется с соблюдением требований законодательства при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. Согласно ст. 12 Федерального закона от 23.11.1995г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (в редакции действовавшей при принятии вышеуказанных постановлений), обязательной государственной экологической экспертизе подлежали проекты застройки участков городов и других поселений, проекты строительства.

В соответствии с частью 1 статьи 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе», государственная экологическая экспертиза, в том числе повторная, проводится при условии соответствия формы и содержания представляемых заказчиком материалов требованиям настоящего Федерального закона, установленному порядку проведения государственной экологической экспертизы и при наличии в составе представляемых материалов: материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления.

На запрос Уполномоченного к Главе городского округа Самара, копии документов, подтверждающих информирование органами местного самоуправления городского округа Самара населения о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка для строительства по адресу, указанному в коллективной жалобе, а также копии документов, подтверждающих организацию органами местного самоуправления городского округа Самара обсуждений с гражданами и общественными организациями (объединениями) объекта государственной экологической экспертизы не предоставлены.

При рассмотрении в Железнодорожном районном суде г. Самары иска группы лиц к администрации городского округа Самара и ООО «Инвестстрой-2000» о признании незаконным разрешения на строительство жилого дома по улице Революционной в Железнодорожном районе города Самары было установлено, доводы истцов о фальсификации подписных листов к протоколу № 2 собрания жителей домов № 132 «А» по улице Волгина и № 148 по улице Революционной от 30.09.2002 года частично подтвердились.

Представленная в адрес Уполномоченного информация даёт основания полагать, организация органами местного самоуправления городского округа Самара обсуждений с гражданами и

общественными организациями (объединениями) объекта государственной экологической экспертизы была произведена ненадлежащим образом, причиной является отсутствие установленного органами местного самоуправления городского округа Самара порядка организации вышеуказанных обсуждений.

К Уполномоченному поступила коллективная жалоба от жителей домов № 115, 119, 121, 123 по ул. Советской Армии в г. Самаре на нарушение органами местного самоуправления городского округа Самара действующего законодательства.

Главой города Самары 13.10.2004 за № 3532 принято Постановление «Об утверждении акта о выборе земельного участка для строительства, проекта границ земельного участка, предварительном согласовании места размещения и разрешении проектирования жилых домов со встроенно-пристроенными нежилыми помещениями и подземной автомобильной стоянки обществу с ограниченной ответственностью «Новая Самара», предоставлении в аренду земельного участка, расположенного по адресу: улица Советской Армии в Советском районе города Самары». В последующем, в указанное постановление были внесены изменения Постановлением Главы города Самары от 13.07.2005 № 1893.

На запрос Уполномоченного, руководителем Департамента строительства и архитектуры администрации городского округа Самара представлена копия протокола встречи главного специалиста отдела архитектуры Советского района г. Самары с жителями домов №№ 119,121,123 по ул. Советской Армии в г. Самаре от 12.10.2005 по проекту застройки, т.е. после вынесения решения.

Копии документов, подтверждающих информирование органами местного самоуправления городского округа Самара населения о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка для строительства при принятии Постановления Главы г. Самары № 3532 от 13.10.2004 г. не представлены.

В адрес Уполномоченного руководителем управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Самарской области представлена копия заключения экспертной комиссии государственной экологической экспертизы материалов «Экологическое обоснование выбора места размещения жилых домов и подземной автостоянки по ул. Советской Армии в Советском районе г. Самара», утверждённого приказом Главного управления природных ресурсов и охраны окружающей среды по Самарской области № 467-Э от 22.04.2004. В данном заключении, при перечислении представленных на государственную экологическую экспертизу материалов, не отражены материалы обсуждения объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованного органами местного самоуправления.

Представленная в адрес Уполномоченного по правам человека в Самарской области информация даёт основания полагать: при принятии Постановления Главы города Самары от 13.10.2004 № 3532 органами местного самоуправления города Самары население не было проинформировано о возможном или предстоящем предоставлении указанного земельного участка для строительства, а также органами местного самоуправления города Самары не было организовано обсуждение данного объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями). В результате, были нарушены

права граждан на получение информации, на участие в обсуждении объекта государственной экологической экспертизы.

В результате проверки, проведенной прокуратурой г. Самара по вопросу нарушений требований законодательства при проведении государственной экологической экспертизы выбора места размещения жилых домов и подземной автостоянки по ул. Советской Армии г. Самара, утвержденной приказом ГУПР по Самарской области № 467-Э от 22.04.2004 г., установлено, что заказчиком для проведения экспертизы материалы обсуждений с гражданами и общественными организациями, организованных органами местного самоуправления, не представлены и предметом изучения экспертной комиссии не являлись. При этом, нормативные акты, устанавливающие правила и порядок информирования населения о предполагаемом строительстве, отсутствуют. Обязательность той или иной формы выяснения мнения граждан не установлена, так же как не установлены последствия несоблюдения порядка информирования в случае доказанности самого факта доведения до граждан информации о возможном (предстоящем) предоставлении земельного участка для строительства.

По результатам рассмотрения указанных обращений Главе городского округа Самара в соответствии с ч. 1 ст. 19 Закона Самарской области «Об Уполномоченном по правам человека в Самарской области» были направлены заключения Уполномоченного с рекомендациями рассмотреть вопрос о привлечении должностных лиц органов местного самоуправления городского округа Самара, допустивших нарушения требований законодательства, к ответственности. Рассмотреть вопрос о внесении в Думу городского округа Самара проекта нормативно-правового акта, устанавливающего порядок информирования и организации с гражданами и общественными организациями (объединениями) обсуждений объекта государственной экологической экспертизы.

Несмотря на подробную регламентацию процедуры обсуждения различных вопросов с населением (например, о внесении предложений и замечаний в протокол публичных слушаний или обязательности его приложения к проектной документации), следует признать, что учет их результатов для органов местного самоуправления необязателен и имеет рекомендательный характер.

В соответствии со ст. 8.1 «Правил застройки и землепользования в городе Самаре» граждане и их объединения до утверждения градостроительной документации имеют право обсуждать, вносить предложения и участвовать в подготовке решений по вопросам градостроительной деятельности на территории города Самары.

Участие граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности осуществляется в следующих формах:

- участия в собраниях (сходах) граждан;
- участия в публичных слушаниях;
- обсуждения градостроительной документации;

- проведения независимых экспертиз градостроительной документации за счет собственных средств;
- иных формах, установленных действующим законодательством.

Установлено, что порядок участия граждан, их объединений в осуществлении градостроительной деятельности определяется нормативными правовыми актами городского самоуправления в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Самарской области.

Таким образом, нормативный правовой акт муниципального образования, содержащий порядок и подробно регламентирующий процедуру учета мнения граждан при обсуждении и принятии решений в связи с намечаемой градостроительной деятельностью имеет важное значение в жизни населения и востребован практикой.

Территориальное планирование должно составить основу устойчивого развития городской территории, обеспечить стабильность, определенность и предсказуемость развития территории города, защиту публичных и частных интересов в ходе создания новых и эксплуатации существующих объектов капитального строительства.

Заключение.

В условиях реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» требуется строительство новых домов, необходима целевая государственная финансовая поддержка муниципальных образований на создание муниципального жилищного фонда социального использования, а также привлечение внебюджетных средств для решения этой проблемы.

Однако недопустимо отдавать приоритет осуществлению жилищных прав одних категорий граждан, одновременно ущемляя право на благоприятную окружающую среду других.

Уплотнительная застройка – не единственный способ построить жилье в центре города. Нетрудно предсказать скорый закат эпохи «точечной» застройки – городская черта все-таки не резиновая. Зато уже сейчас набирает обороты новая форма передела земли – снос домов под предлогом реконструкции и строительства на их месте дорогостоящего элитного жилья. Понятно, что в этом случае жильцы будут «депортированы» в отдаленные районы. Достаточно обратить внимание на прецедент с включением в перечень домов, подлежащих сносу, дома № 1 по ул. Вилоновской в г. Самаре, который был построен в 80-е годы. Назвать его ветхим и аварийным можно только при особом складе мышления. И такой вариант событий приведет уже к нарушению права собственности, поскольку неизбежно будет связан с ее принудительным изъятием.

В случае острой необходимости ведения уплотнительной застройки, она должна производиться с соблюдением всех требований законодательства в данной сфере и исключить нарушения прав граждан. Для достижения указанных целей необходимо:

·Органам государственной власти и местного самоуправления, уполномоченным на разрешение вопросов в сфере градостроительной деятельности, осуществлять правовое информирование населения; обеспечить гласность и открытость принятия градостроительных решений.

·Органам местного самоуправления не допускать нарушения действующего законодательства в части обязательного проведения публичных слушаний по установленным в законодательстве вопросам, учитывать их результаты при принятии градостроительных решений.

·Органам местного самоуправления необходимо разработать нормативный правовой акт, устанавливающий механизм участия общественности в принятии решений по вопросам градостроительства, порядок проведения согласительных процедур с населением, а также критерии учета мнения граждан.

·Главе городского округа Самара рассмотреть вопрос о внесении в Думу городского округа Самара проекта нормативно-правового акта, устанавливающего порядок информирования населения при возможном либо предстоящем предоставлении земельных участков для строительства и организации с гражданами и общественными организациями (объединениями) обсуждений объекта государственной экологической экспертизы.

·Правительству Самарской области изучить возможность предоставления льгот и преимуществ для организаций, осуществляющих строительство на свободных, неосвоенных территориях;

·Обеспечить приоритетное значение не реализации уплотнительной застройки, а осуществлению проектов по возведению жилых комплексов на свободных незастроенных территориях.

В целях упорядочения деятельности органов исполнительной власти и строительных организаций по выполнению городских инвестиционных строительных программ, формируемых на основе Генерального плана муниципального образования, обеспечения прав граждан на благоприятную среду жизнедеятельности, прав физических и юридических лиц при осуществлении градостроительной деятельности полагаю необходимым рекомендовать:

·Решения о размещении отдельных объектов капитального строительства на застроенных территориях в городских округах принимать при наличии документации, прошедшей публичные слушания (информирование) в установленном порядке и обосновывающей отсутствие "точечного" строительства, нарушающего градостроительные регламенты, планировочные градостроительные решения и нормативы плотности застройки, границы природных комплексов и зон исторического и культурного наследия, требования санитарных, противопожарных норм;

·Органам местного самоуправления, Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области (в городском округе Самара) изучить ранее принятые решения о размещении отдельных объектов капитального строительства на территориях сложившейся жилой застройки, строительство которых не началось, и в случае установления нарушений градостроительного, земельного и природоохранного законодательства, конституционных прав и свобод граждан, внести предложения об исключении данных объектов из планов строительства; рассмотреть варианты размещения указанных объектов на иных свободных территориях.

·Исключить практику размещения объектов капитального строительства на благоустроенных и озелененных территориях и на придомовых территориях сохраняемой, не подлежащей уплотнению, опорной жилой застройки; размещения на застроенных территориях сохраняемой застройки объектов нового капитального строительства, не предусмотренных социальными городскими программами;

·Правительству Самарской области рассмотреть возможность создания Межведомственной комиссии по оценке соответствия размещения объекта капитального строительства (застройки) на территории городских округов техническим, градостроительным и иным регламентам.

Приложения:

Приложение № 1.

Базовые нормативные правовые акты, регулирующие процессы градостроительства и реализацию права граждан на благоприятную окружающую среду.

·Конституция Российской Федерации;

·Градостроительный кодекс Российской Федерации;

·Земельный кодекс Российской Федерации;

·Водный кодекс Российской Федерации;

·Лесной кодекс Российской Федерации;

·Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды";

·Федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе";

·Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях";

·Федеральный закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ "О животном мире";

·Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";

·Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;

·Постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2003 г. № 177 «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)»;

·Приказ Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 16.05.2000 г. № 372 «Об утверждении положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»;

·Закон Самарской области от 04.05.2001 г. № 29-ГД «Об охране окружающей среды и природопользовании в Самарской области»;

·Закон Самарской области от 16.06.2003 г. № 50-ГД «О порядке выдачи разрешений на строительство на территории Самарской области»;

·Постановление Самарской городской Думы от 26.04.2001 г. № 61 «Об утверждении правил застройки и землепользования в городе Самаре»;

·Постановление Самарской городской Думы от 27.10.2005 г. № 176 «Об утверждении положения «О публичных слушаниях в городском округе Самара»;

·Постановление Главы городского округа Самара от 07.09.2007 г. № 713 «Об организации и проведении публичных слушаний по рассмотрению проекта Генерального плана городского округа Самара»;

·Постановление Главы городского округа Самара от 23.10.2007 г. № 896 «Об утверждении комплексного плана основных мероприятий по улучшению состояния окружающей среды и условий проживания населения в городском округе Самара на 2008-2010 годы»;

·Постановление Главы города Самара от 11.04.1996 г. № 414 «Об утверждении правил благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории города Самары».

Приложение № 2.

Таблица: «Формы участия населения при решении вопросов о предоставлении земельных участков для строительства».

Форма участия населения	Нормативный правовой акт	Степень учета мнения населения
1. При предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных	Абзац 3 пункта 3 статьи 31 Земельного кодекса РФ	Обязательная (учет результатов сходов или референдумов)

<p>народов Российской Федерации и этнических общностей для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов и общностей.</p> <p>Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления, предусмотренные ст. 29 ЗК РФ, принимают решения о предварительном согласовании мест размещения объектов с учетом результатов таких сходов или референдумов.</p>		
<p>2. Граждане, общественные организации (объединения), религиозные организации и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения, религиозных организаций и связанных с изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства.</p>	<p>Абзац 2 пункта 3 статьи 31 Земельного кодекса РФ</p>	<p>Совещательная (возможность доведения до сведения органа власти мнения населения относительно строительства)</p>
<p>3. Органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства</p>	<p>Абзац 1 пункта 3 статьи 31 Земельного кодекса РФ</p>	<p>Рекомендательная (встречных прав населения нет)</p>

Приложение № 3.

Рекомендуемый порядок действий и необходимые документы для защиты права граждан на благоприятную окружающую среду в условиях ведения уплотнительной застройки.

1. После получения сведений о предполагаемой застройке, следует срочно направить официальные запросы в уполномоченные органы и организации с требованием предоставления информации и копий материалов по данному вопросу: в органы местного самоуправления (например, Главе городского округа Самара, в Департамент строительства и архитектуры администрации городского округа Самара); в Управление Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Самарской области; Управление по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора по Самарской области; Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Самарской области; Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Самарской области; Федеральное государственное учреждение здравоохранения «Центр гигиены и эпидемиологии в Самарской области»; Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области; Государственную инспекцию строительного надзора Самарской области.

При этом могут быть запрошены следующие документы:

- градостроительный план земельного участка;
- результаты инженерных изысканий;
- решение о предоставлении земельного участка для строительства;
- договор аренды земельного участка;
- сведения о площади, высоте и этажности проектируемого объекта капитального строительства, сетях инженерно-технического обеспечения;
- документы, подтверждающие соответствие проектной документации требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий;
- заключение государственной экологической экспертизы;
- санитарно-эпидемиологическое заключение;
- заключение Центра государственной вневедомственной экспертизы;
- разрешение на строительство;

- решение о предоставлении разрешения на условно разрешенные виды использования земельных участков;

- протокол публичных слушаний;

- иная документация.

Необходимо сохранять все доказательства направления запроса и получения такого обращения указанными органами (второй экземпляр обращения с письменной отметкой канцелярии, должностного лица, принявшего документ, почтовая квитанция о направлении письма и уведомление о его вручении и т.п.), а также все ответы данных органов и организаций. Это также будет принципиально важным при предъявлении исков в суд.

2. В случае непредставления информации на запросы, нарушения действующего законодательства и прав граждан при организации и ведении строительства – направить обращение в прокуратуру, к Уполномоченному по правам человека в Самарской области.

3. Организованное направление обращений жителей с протестом против градостроительной деятельности в уполномоченные органы, проведение собраний (сходов) и других массовых мероприятий граждан.

4. Организация и проведение публичных слушаний.

Например, в соответствии с Положением «О публичных слушаниях в городском округе Самара», утвержденным Постановлением Самарской городской Думы от 27.10.2005 г. № 176, обязательному рассмотрению на публичных слушаниях подлежат, в том числе, проекты планов и программ развития городского округа Самара, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Публичные слушания могут организовываться по другим вопросам местного значения городского округа Самара.

Публичные слушания проводятся по инициативе населения городского округа Самара, Самарской Городской Думы или Главы городского округа Самара.

Населением для выдвижения инициативы проведения публичных слушаний должна быть образована инициативная группа граждан в количестве не менее 10 человек, обладающих активным избирательным правом, проживающих на территории городского округа Самара.

Создание инициативной группы оформляется протоколом, к которому прилагается список граждан, вошедших в инициативную группу, с указанием их индивидуальных сведений (Ф.И.О., даты рождения, места жительства, данных документа, удостоверяющего личность). Протокол должен быть подписан всеми членами инициативной группы.

В поддержку инициативы проведения публичных слушаний инициативной группой должно быть собрано не менее 500 подписей граждан, обладающих активным избирательным правом, проживающих на территории городского округа Самара.

В случае, если инициатива проведения публичных слушаний связана с правотворческой инициативой, инициативная группа должна собрать не менее 1000 подписей граждан, обладающих активным избирательным правом, проживающих на территории городского округа Самара.

В случае проведения публичных слушаний по инициативе населения, публичные слушания назначаются Думой.

Дума обязана назначить публичные слушания по вопросам, указанным в пункте 1.4 Положения (по другим вопросам местного значения городского округа Самара) в случае, если за инициативу об их проведении инициативной группой собрано не менее 3000 подписей граждан, обладающих активным избирательным правом, проживающих на территории городского округа Самара.

На публичных слушаниях ведется протокол, который подписывается председательствующим и секретарем. В протоколе публичных слушаний отражаются решения, принятые на публичных слушаниях. Протокол публичных слушаний направляется в Думу или Главе городского округа в зависимости от того, кем назначено проведение публичных слушаний.

Решения, принятые на публичных слушаниях, подлежат официальному опубликованию (обнародованию) в городских средствах массовой информации, а также подлежат обязательному рассмотрению Думой и (или) Главой городского округа.

5. Предъявление в судебные инстанции исков о защите нарушенных прав, заявлений об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего.

При этом, необходимо учесть, что в соответствии со статьей 256 Гражданского процессуального кодекса РФ гражданин вправе обратиться с заявлением об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав и свобод. Пропуск трехмесячного срока обращения в суд с заявлением не является для суда основанием для отказа в принятии заявления. Причины пропуска срока выясняются в предварительном судебном заседании или судебном заседании и могут являться основанием для отказа в удовлетворении заявления.

Приложение № 4.

Постановление Правительства Москвы от 21 августа 2007 г. N 714-ПП "О мерах по упорядочению размещения отдельных объектов капитального строительства на застроенных территориях в городе Москве".

В целях упорядочения деятельности органов исполнительной власти и городских организаций по выполнению городских инвестиционных строительных программ, формируемых на основе Генерального плана города Москвы, обеспечения прав граждан на благоприятную среду жизнедеятельности, прав физических и юридических лиц при осуществлении градостроительной деятельности в городе Москве Правительство Москвы постановляет:

1. Решения о размещении отдельных объектов капитального строительства на застроенных территориях в городе Москве принимаются при наличии документации, прошедшей публичные слушания (информирование) в установленном порядке и обосновывающей отсутствие "точечного" строительства, нарушающего градостроительные регламенты, планировочные градостроительные решения и нормативы плотности застройки, границы природных комплексов и зон исторического и культурного наследия, требования санитарных, противопожарных норм.

2. Исключить практику:

- размещения объектов капитального строительства на благоустроенных и озелененных территориях и на придомовых территориях сохраняемой, не подлежащей уплотнению, опорной жилой застройки;

- размещения на застроенных территориях сохраняемой застройки объектов нового капитального строительства, не предусмотренных социальными городскими программами.

3. Создать Межведомственную комиссию по оценке соответствия размещения объекта капитального строительства (застройки) на территории города Москвы техническим, градостроительным и иным регламентам.

4. Первому заместителю Мэра Москвы в Правительстве Москвы, руководителю Комплекса архитектуры, строительства, развития и реконструкции города Москвы утвердить состав комиссии (п. 3).

Председателем комиссии назначить Кузьмина А.В., главного архитектора города Москвы, председателя Комитета по архитектуре и градостроительству города Москвы.

5. Установить, что проекты распорядительных документов Правительства Москвы, касающиеся реализации инвестиционных проектов строительства, вносятся на рассмотрение Правительства Москвы при обязательном наличии справки на имя Мэра Москвы о том, что объект не является объектом "точечного" строительства. Справка подписывается первым заместителем Мэра Москвы в Правительстве Москвы, руководителем Комплекса архитектуры, строительства, развития и реконструкции города Москвы, председателем Москомархитектуры, префектом административного округа города Москвы.

6. Первым заместителям Мэра Москвы в Правительстве Москвы, руководителям Комплекса архитектуры, строительства, развития и реконструкции города Москвы, Комплекса экономической политики и развития города Москвы, заместителю Мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам контроля за инвестициями и контрактами совместно с префектами административных

округов в трехмесячный срок обеспечить рассмотрение ранее принятых решений о размещении отдельных объектов капитального строительства на застроенных жилых территориях сохраняемой застройки, строительство которых не началось, и внести предложения Мэру Москвы об исключении их из планов строительства.

7. Контроль за выполнением настоящего постановления Правительства Москвы возложить на первого заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы Ресина В.И.

Приложение № 5.

Перечень адресов ведения уплотнительной застройки по обращениям граждан в аппарат Уполномоченного по правам человека в Самарской области.

1. Строительство 6-этажного дома на территории между домами по ул. Ерошевского, д. 1 и ул. Ново-Садовая, д. 161 в г. Самаре.
2. Строительство 10-этажного дома рядом с домом № 7 по пер. Ю. Павлова г. Самары.
3. Строительство жилого дома по ул. Садовая, 97 г. Самары.
4. Строительство 4-этажного дома вблизи д. № 9 по ул. Ленинградская г. Самары.
5. Строительство многоэтажного жилого дома со встроенными офисными помещениями и паркингом вблизи дома № 44 по ул. Агибалова г. Самары.
6. Строительство многоэтажного дома по адресу ул. Дыбенко/ул. Советской Армии г. Самары вблизи дома № 27 по ул. Смоленская г. Самары.
7. Планируемое строительство многоэтажного дома со встроенно-пристроенными нежилыми помещениями рядом с домами №№ 358, 360 по пр. К. Маркса г. Самары.
8. Строительство многоэтажного жилого дома по ул. Мало-Урицкого в Железнодорожном районе г. Самары около дома № 54 по ул. Мечникова г. Самары.
9. Строительство жилого дома по ул. Революционной в Железнодорожном районе г. Самары рядом с домом № 132 «А» по ул. Волгина и домом № 148 по ул. Революционной г. Самара.
10. Строительство многоэтажного жилого дома вблизи дома № 42 по ул. Чкалова г. Самара.
11. Строительство жилых домов со встроенно-пристроенными нежилыми помещениями во дворе домов № № 115, 119, 121, 123 по ул. Советской Армии в Советском районе г. Самары.

12. Планируемое строительство здания Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда по пр. Ленина/ул. Осипенко в Октябрьском районе г. Самары близи дома № 1 по пр. Ленина г. Самара.

13. Строительство квартала в границах улиц Арцыбушевская – Рабочая – Буянова – Одесский переулок.

14. Строительство многоэтажного дома во дворе дома № 8 по ул. Мяги.