



Б.В. Ильин

ЗАЩИТА ПРАВ ВЛАДЕЛЬЦЕВ НЕДВИЖИМОСТИ ПРИ РЕКОНСТРУКЦИИ

- ♦ Реконструкция, проводимая по инициативе власти
- ♦ Предоставление помещений в связи с реконструкцией
- ♦ Риски инвесторов, осуществляющих реконструкцию
- ♦ Защита прав нанимателей жилых помещений
- ♦ Защита прав арендаторов (субарендаторов)
- ♦ Защита прав собственников недвижимости

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Борис Ильин

**Защита прав владельцев
недвижимости при реконструкции**

«Юстицинформ»

2008

Ильин Б. В.

Защита прав владельцев недвижимости при реконструкции /
Б. В. Ильин — «Юстицинформ», 2008

ISBN 978-5-7205-0853-1

В предлагаемой вниманию читателя книге подробно освещаются вопросы реконструкции недвижимости, проводимой на основании актов исполнительной власти. Автор рассказывает о рисках инвесторов, проводящих «реконструкцию» по инициативе властей, уделяя особое внимание защите прав нанимателей, арендаторов и собственников недвижимости от незаконной реконструкции. Книга содержит множество примеров из судебной и арбитражной практики, подборку нормативных правовых актов, знание которых необходимо в деле защиты прав владельцев и арендаторов недвижимости, а также образцы типичных судебных решений. Издание предназначено для владельцев недвижимости, инвесторов, риэлтеров, строителей, налоговиков, судей, прокуроров, адвокатов, а также студентов и преподавателей юридических и экономических вузов. 2-е издание, дополненное.

ISBN 978-5-7205-0853-1

© Ильин Б. В., 2008
© Юстицинформ, 2008

Содержание

Предисловие	5
Раздел I	7
Вопрос 1. Что такое «реконструкция» и чем это понятие определено	7
Вопрос 2. Порядок предоставления помещений в связи с проведением реконструкции дома (здания)	12
Вопрос 3. Суть реконструкции, осуществляемой на основании актов исполнительной власти	17
Раздел II	21
Вопрос 1. Правда и ложь в актах исполнительной власти о реконструкции	21
Вопрос 2. Правовая (юридическая) природа актов исполнительной власти о реконструкции	31
Конец ознакомительного фрагмента.	36

Борис Владиславович Ильин

Защита прав владельцев недвижимости при реконструкции

Предисловие

Уважаемый читатель!

Вы держите в своих руках книгу, которая впервые в современной России посвящена вопросам реконструкции домов и зданий, проводимой в городах нашей страны на основании решений исполнительной власти.

Вам, конечно, известно, что в Москве и Санкт-Петербурге повсеместно проводится реконструкция жилых домов и зданий по инициативе органов исполнительной власти и на основании их актов (в других городах этот процесс тоже происходит, но в меньших масштабах). Однако подобные акты о реконструкции не имеют ничего общего с понятием «реконструкция», содержащимся в федеральном законодательстве, и, издавая их, исполнительная власть не просто нарушает федеральное законодательство, не только откровенно и грубо попирает права владельцев недвижимости (собственников, нанимателей и арендаторов). Она, проводя реконструкцию, в сущности, преследует одну цель – извлечение прибыли, т. е. действует как коммерческая организация и нарушает тем самым все принципы существования и деятельности исполнительной власти. Этой теме и посвящена настоящая книга. Из нее можно узнать, как владельцы недвижимости могут защищаться от принудительной реконструкции, проводимой на основании актов исполнительной власти.

Парадоксально, но факт: принимая акты о реконструкции, исполнительная власть не соблюдает права владельцев недвижимости, являющихся частью того народа, чьи интересы она должна представлять и защищать и который, согласно ст. 3 Конституции России, представляет собой «единственный источник власти в Российской Федерации».

Не будучи безразличным к судьбе людей, чьи права игнорируются исполнительной властью, автор поставил перед собой задачу помочь им. Помочь всем, кто не согласен с решением о проведении реконструкции его дома или иной недвижимости, кто готов отстаивать свои права, свободы и интересы, кто хочет добиться от исполнительной власти соблюдения норм закона.

Автором настоящего издания уже была написана статья под названием «Осторожно, реконструкция...»¹. Но одной статьей (которая к тому же, ввиду большого объема материала, была сокращена редакцией журнала) невозможно полностью раскрыть весь комплекс вопросов, связанных с незаконной реконструкцией. Поэтому и родилась мысль издать книгу – своеобразное обобщение авторских лекций и семинаров о том, как защитить права владельцев недвижимости от незаконной, принудительной реконструкции.

Книга представляет собой результат изучения и тщательного анализа огромного количества актов исполнительной власти (в соответствии с которыми уже реконструированы или должны быть реконструированы дома или здания), множества судебных решений, постановлений и иных актов судов всех уровней, а также различных публикаций. Изложенные в книге положения стали и следствием накопления большого практического опыта в ходе ведения дел в судах, оказания владельцам недвижимости помощи во внесудебном порядке.

Книга призвана помочь разобраться во многих вопросах, связанных с реконструкцией, осуществляемой на основании актов исполнительной власти. В то время как тысячи владель-

¹ Капитал и Право. 2005. № 9(14). С. 26–30.

цев недвижимости не знают, какую недвижимость им предоставят взамен изымаемой у них, Вы, читатель, будете знать истинное положение вещей. Перед Вами предстанет подлинная картина того, что стоит за реконструкцией, проводимой на основании актов исполнительной власти. Кроме того, книга предоставляет хорошую возможность расширить представления о мире юридических проблем.

Написанием книги преследовалась благородная цель – помочь как можно большему числу владельцев недвижимости (а в какой-то мере и инвесторам, вкладывающим деньги в недвижимость) в защите их прав, свобод и интересов от беззакония исполнительной власти. Статьями, лекциями и семинарами можно раскрыть глаза лишь ограниченному числу людей, а написанием книги можно донести знания до многих. Но даже если эта книга поможет только одному человеку в защите его прав, свобод и интересов, можно с уверенностью сказать, что труд автора не пропал даром.

С наилучшими пожеланиями!

Автор

Раздел I

Реконструкция, осуществляемая в соответствии с предписаниями закона и реконструкция на основании актов исполнительной власти

Вопрос 1. Что такое «реконструкция» и чем это понятие определено

Представьте себе следующую ситуацию: физическое лицо (или организация) приобретает жилое (или нежилое) помещение в доме (здании), расположенном в каком-либо населенном пункте России. После государственной регистрации права собственности на это недвижимое имущество и его ремонта (за свой счет) счастливый приобретатель узнает, что на основании акта исполнительного органа власти дом (здание), в котором находится принадлежащая ему недвижимость, подлежит реконструкции.

В подобной ситуации и оказываются собственники (а вместе с ними наниматели и арендаторы) жилых и (или) нежилых помещений, когда местная исполнительная власть издает акт о реконструкции соответствующего дома или здания (далее – акт о реконструкции).

На первый взгляд все выглядит вполне законно и обоснованно: проявляя заботу о собственниках, нанимателях и арендаторах помещений, расположенных в ветхом жилищном фонде, орган исполнительной власти выносит постановление о его реконструкции.

Итак, что такое «реконструкция» и какова ее нормативная база?

В настоящее время это интересует огромное число людей: владельцев недвижимости, налоговые органы, бизнесменов и других лиц. Например, когда у бизнесмена есть основные средства, нуждающиеся в улучшении, ему не стоит путать капитальный ремонт с реконструкцией, поскольку они совершенно по-разному отражаются в бухгалтерском и налоговом учете. Так как затраты на ремонт можно учесть при расчете налога на прибыль сразу после того, как закончены работы (ст. 260 НК РФ), а реконструкция увеличивает балансовую стоимость основного средства и списывается через амортизационные отчисления (п. 2 ст. 257 НК РФ), то для бизнесмена выгоднее ремонт. Но не всегда бизнесмены (или их работники) понимают разницу между ремонтом и реконструкцией, а при проверке налоговые органы, проверив характер выполненных работ и обнаружив, что вместо капитального ремонта недвижимости была проведена реконструкция, доначислят налог на прибыль, налог на имущество и штраф. Сказанное подтверждается огромным количеством судебных споров бизнесменов с налоговыми органами, когда последние сочли, что выполненные работы неверно отражены в бухгалтерском учете, а значит, неправильно уплачены налоги, – в результате бизнесмены обратились в суд.

В качестве другого примера можно упомянуть и внесение в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним таких сведений, которые «не влекут за собой существенного изменения объекта» недвижимости, а также прекращения или перехода прав на него. К таким сведениям, в частности, относятся «изменения при незначительной реконструкции объекта» (п. 67 Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 1998 г. № 219²). Итак, очевидно, что понимание термина «реконструкция» требуется и владельцам недвижимости, не занимающимся бизнесом.

² СЗ РФ. 1998. № 8. Ст. 963.

О реконструкции много писали и продолжают писать, но, к сожалению, не всегда правильно. Например, в статье Р. Дзасежева «Коктейль из ремонта и реконструкции»³ говорится, что «четких критериев, разграничивающих ремонт и реконструкцию», не существует и отличить их друг от друга можно с помощью «недоступного широкой общественности» документа – письма Главной инспекции государственного архитектурно-строительного надзора от 28 апреля 1994 г. № 18–14/63 (приложение 1; это и последующие приложения см. в разделе «Приложения»). По утверждению автора статьи, этого письма нет в правовых системах, а суть его состоит в том, что реконструкция приводит к изменению основных технико-экономических показателей здания или его назначения (количества и площади помещений, строительного объема и общей площади здания, вместимости, пропускной способности и т. д.). На письмо ссылаются и другие авторы, но все они почему-то не учитывают, что Письмо Главгосархстройнадзора Российской Федерации от 28 апреля 1994 г. № 16–14/63 «О правильном толковании терминов «новое строительство», «капитальный ремонт», «реконструкция», «расширение»⁴ не действует, так как было признано утратившим силу письмом Госстроя России от 7 мая 2003 г. № 19–16/47⁵ (приложение 2). Удивительно, но даже суды при разрешении споров и рассмотрении дел ссылаются на это давно не действующее письмо, например, постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 20 июня 2005 г. № Ф04-3722/2005(12155-А75-37).

До декабря 2004 г. издавалось довольно много документов, которые определяли термин «реконструкция». В частности, приказ Госстроя России от 31 декабря 1999 г. № 177 «Об утверждении методики по определению непригодности жилых зданий и жилых помещений для проживания»⁶ в Приложении 1 дал следующее определение: «Реконструкция здания – комплекс строительных работ и организационно-технических мероприятий, связанных с изменением основных технико-экономических показателей (количества и площади квартир, строительного объема и общей площади здания, инженерной оснащенности) в целях улучшения условий проживания, максимального устранения физического и морального износа». Однако сегодня данный приказ не действует, поскольку он был отменен приказом Госстроя России от 15 августа 2000 г. № 181⁷.

Особое внимание следует уделить такому документу: постановлением Госстроя России от 19 апреля 2004 г. № 70 «О строительных нормах и правилах «Организация строительства»⁸ одобрены для применения в качестве акта рекомендательного характера с 1 января 2005 г. Строительные нормы и правила РФ СНИП 12-01-2004 «Организация строительства». В Приложении А (справочном) к указанным СНИПам реконструкция здания (сооружения) определена как комплекс «строительных работ и организационно-технических мероприятий, связанных с изменением основных технико-экономических показателей (количества и площади квартир, строительного объема и общей площади здания, вместимости или пропускной способности и т. п.) или его назначения».

В некоторых компьютерных правовых системах – «ГАРАНТ», «Кодекс» и «Консультант-Плюс» – указывается, что СНИП 12-01-2004 «Организация строительства» не действуют на том основании, что письмом Минюста России от 7 апреля 2005 г. № 01/2599-ВЯ постановле-

³ Дзасежев Р. Коктейль из ремонта и реконструкции // Расчет. 2005. № 1.

⁴ Текст письма с номером 18–14/63 опубликован в ежемесячном бюллетене «Строй-информ» (№ 2 за 1999 г.), а с номером 16–14/63 – в Информационном бюллетене о проектной, нормативной и методической документации (выпуск 5, май 2001 г.). Видимо, в бюллетене «Строй-информ» допущена опечатка, так как в письме Госстроя России от 7 мая 2003 г. № 19–16/47 говорится о признании утратившим силу письма Госстроя России № 16–14/63.

⁵ Бюллетень «Строй-Информ». 2003. № 8.

⁶ Бюллетень Строительной Техники. 2000. № 4.

⁷ Там же. № 11.

⁸ Там же. 2004. № 6.

нию Госстроя России от 19 апреля 2004 г. № 70, утвердившему эти СНиПы, отказано в государственной регистрации⁹.

Однако утверждение о том, что СНиПы 12-01-2004 не действуют, ошибочно, и вот почему.

Согласно постановлению Правительства России от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹⁰ (далее в этом вопросе – постановление Правительства России № 1009), нормативные правовые акты федеральных органов, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, подлежат государственной регистрации, осуществляемой Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с п. 1 постановления Правительства России № 1009, Минюстом России были разработаны и приказом от 14 июля 1999 г. № 217¹¹ утверждены Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (приложение 3). И согласно п. 15 данных Разъяснений не подлежат представлению на государственную регистрацию технические акты (ГОСТы, СНиПы, СанПиНы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т. п.), если они не содержат норм права, а также акты рекомендательного характера.

Поскольку СНиПы 12-01-2004 состоят только из технических норм, не содержат норм права и «имеют рекомендательный характер», они не должны были быть представлены в Минюст России для государственной регистрации, и факт представления их на эту регистрацию (независимо от ее результата) не влияет на их действие. Следовательно, даже после отказа в государственной регистрации (которая для СНИП 12-01-2004 не обязательна) последние продолжают действовать как акт рекомендательного характера.

Разумеется, сказанное о действии СНИП 12-01-2004 касается и других технических актов, не содержащих норм права. К счастью, это начали понимать и работники государственных органов (см. письмо Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 10 февраля 2005 г. № КС-7¹²; приложение 4). Хотя государственным служащим вообще не следовало представлять на государственную регистрацию документы, не подлежащие этой процедуре.

Помимо СНИП 12-01-2004, еще существуют и действуют Ведомственные строительные нормы. Во-первых, это Ведомственные строительные нормы ВСН 58–88 (р) «Положение об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения»¹³. В этом документе (Справочное Приложение 1 к ВСН 58–88 (р)) дано такое определение: «Реконструкция здания – комплекс строительных работ и организационно-технических мероприятий, связанных с изменением основных технико-экономических показателей (количества и площади квартир, строительного объема и общей площади здания, вместимости или пропускной способности или его назна-

⁹ Подробнее см.: *Ильин Б.* Внимание! Правовые системы! // Корпоративный юрист. 2006. № 7.

¹⁰ СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

¹¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 31.

¹² По вопросу действия СНИП, принятых в 2003 г. и не прошедших регистрацию в Минюсте России // Бюллетень «Нормирование, стандартизация и сертификация в строительстве». 2005. № 2.

¹³ Утверждены приказом Госкомархитектуры России при Госстрое СССР от ноября 1988 г. № 312 (официальное издание Госстроя России, 1999), введены в действие с 1 июля 1989 г. и применяются «независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности».

чения) в целях улучшения условий проживания, качества обслуживания, увеличения объема услуг».

Во-вторых, это Ведомственные строительные нормы Государственного комитета по архитектуре и градостроительству при Госстрое СССР «Реконструкция и капитальный ремонт жилых домов. Нормы проектирования ВСН 61–89 (р)»¹⁴, где в терминах и определениях (Приложение Справочное к этим ВСН 61–89 (р)) реконструкция жилого дома определена таким образом: «...комплекс строительных работ и организационно-технических мероприятий, связанных с изменением основных технико-экономических показателей жилого дома (количества и площади квартир, строительного объема и общей площади дома) или его назначения и осуществляемых в целях улучшения условий проживания и проведения эксплуатационных показателей жилого дома к уровню современных требований.

Реконструкция жилого дома может включать: изменение планировки помещений, возведение надстроек, встроек, пристроек, а при наличии обоснований – частичную разборку здания, повышение уровня инженерного оборудования, включая наружные сети (кроме магистральных); замену изношенных и морально устаревших конструкций и инженерного оборудования на современные, более надежные и эффективные, улучшающие эксплуатационные показатели жилого дома, улучшение архитектурной выразительности здания, а также благоустройство прилегающей территории».

То, что Ведомственные строительные нормы 58–88 (р) и 61–89 (р) действуют, справедливо признается и судебной практикой (см., например, постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 21 февраля 2005 г. № А33-16224/03-С2-Ф02-5879/04-С2¹⁵; приложение 5).

Кроме рассмотренных, действовали и продолжают действовать другие акты, раскрывающие понятие «реконструкция». Это, например, письмо Минфина СССР от 29 мая 1984 г. № 80 «Об определении понятий нового строительства, расширения, реконструкции и технического перевооружения действующих предприятий»¹⁶ (к этому документу вернемся при рассмотрении первого вопроса разд. II книги). Некоторые акты дают определение реконструкции не вообще, а для конкретных целей. Так, в п. 2 ст. 257 Налогового кодекса Российской Федерации сказано, что в целях гл. 25 (Налог на прибыль организаций) «к реконструкции относится переустройство существующих объектов основных средств, связанное с совершенствованием производства и повышением его технико-экономических показателей и осуществляемое по проекту реконструкции основных средств в целях увеличения производственных мощностей, улучшения качества и изменения номенклатуры продукции». А в своде правил по проектированию и строительству СП 13-102-2003¹⁷ под реконструкцией здания понимается «комплекс строительных работ и организационно-технических мероприятий, связанных с изменением основных технико-экономических показателей (нагрузок, планировки помещений, строительного объема и общей площади здания, инженерной оснащенности) с целью изменения условий эксплуатации, максимального восполнения утраты от имевшего место физического и морального износа, достижения новых целей эксплуатации здания».

Из сказанного видно, что определение реконструкции давалось целым рядом актов, иерархия которых (их соотношение) ничем не была определена. Поскольку Строительные нормы и правила – СНиП 12-01-2004 «Организация строительства» – имеют рекомендатель-

¹⁴ Утверждены приказом Государственного комитета по архитектуре и градостроительству при Госстрое СССР от 26 декабря 1989 г. № 250 (официальное издание Госстроя СССР, 1989), введены в действие с 1 июля 1990 г. и распространяются на «проектирование реконструкции и капитального ремонта жилых домов высотой до 16 этажей включительно».

¹⁵ Официально не опубликовано.

¹⁶ Официально не опубликовано.

¹⁷ Принят постановлением Госстроя России от 21 августа 2003 г. № 153 (текст постановления опубликован в журнале «Бюллетень строительной техники». 2003. № 10) и предназначен для применения при обследовании строительных конструкций зданий и сооружений жилищного, общественного, административно-бытового и производственного назначения с целью определения их технического состояния.

ный характер, то основными документами, дававшими определение реконструкции, являлись Ведомственные строительные нормы 58–88 (р) и 61–89 (р). Такое положение сохранялось до декабря 2004 г., когда был введен в действие Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ¹⁸ (далее – Градостроительный кодекс). В первой же статье этот Закон определил реконструкцию следующим образом: **«реконструкция – изменение параметров объектов капитального строительства, их частей (количества помещений, высоты, количества этажей (далее – этажность), площади, показателей производственной мощности, объема) и качества инженерно-технического обеспечения»**.

Нужно отметить, что изменение параметров объекта капитального строительства (о котором сказано в Градостроительном кодексе) должно произойти именно в результате специальных работ, а не вследствие других причин (см.: постановление ФАС Московского округа от 8 октября 2002 г. № КА-А40/6684-02; приложение 6).

Итак, определение реконструкции дано на уровне Закона, и все иные определения реконструкции действуют в части, не противоречащей ему. Можно, конечно, не соглашаться с решением законодателя дать определение техническому термину в тексте Закона¹⁹, но в данном случае важно не это, а то, что из приведенного определения можно сделать следующий вывод: при реконструкции изменяются параметры реконструируемого дома (здания), причем в лучшую сторону (например, приведение эксплуатационных показателей дома к уровню современных требований), ибо изменения в худшую сторону абсурдны.

Сказанного о понятии «реконструкция», безусловно, недостаточно для его глубокого и всестороннего понимания, но приведенные аргументы убедительно доказывают: с технической стороны реконструкция ничем не угрожает владельцам недвижимости.

¹⁸ Российская газета. 2004. № 290.

¹⁹ Включение технических норм в тексты нормативно-правовых актов приобретает все более широкое применение в отечественной практике. Подобная тенденция даже стала предметом теоретических исследований. См., например: *Тихомиров Ю.Л.* Техническое законодательство – новая отрасль? // *Право и экономика*. 2006. № 2. С. 3–7.

Вопрос 2. Порядок предоставления помещений в связи с проведением реконструкции дома (здания)

Если реконструкция проводится в доме (здании), который безраздельно принадлежит одному лицу (например, гражданину, юридическому лицу или субъекту Российской Федерации), то у последнего не возникает никаких гражданских обязательств перед другими лицами. Но как быть при проведении реконструкции дома (здания) с жилыми (нежилыми) помещениями, принадлежащими другим лицам? Как в этом случае регламентирует закон гражданские отношения между владельцем здания и «другими лицами»?

Вначале рассмотрим ситуацию, когда «другое лицо» владеет жилым помещением и является его нанимателем (п. 1 ст. 671 ГК РФ, п. 1 ст. 60 ЖК РФ), а затем – ситуацию, в которой «другое лицо» владеет нежилым помещением.

Итак, если реконструкция дома (здания) может быть произведена без выселения нанимателя, то никаких сложностей или проблем не возникает, поскольку наймодатель или собственник дома проводят реконструкцию, не мешая владельцам недвижимости реализовывать их права на нее. Если же реконструкция не может быть проведена без выселения нанимателя (что определяется техническими параметрами и требованиями), и раньше и теперь следует руководствоваться федеральными законами.

До 1 марта 2005 г. взаимоотношения наймодателя и нанимателя, возникающие во время проведения реконструкции, регламентировались Жилищным кодексом РСФСР от 24 июня 1983 г. (далее – ЖК РСФСР). Поскольку этому Закону не было известно такое понятие, как «реконструкция», то к случаям реконструкции применялись ст. 82 и 83 ЖК РСФСР (приложение 7), говорящие о капитальном ремонте жилого дома. Статьей 82 было установлено правило, согласно которому при «производстве капитального ремонта жилого дома государственного или общественного жилищного фонда, когда ремонт не может быть произведен без выселения нанимателя, наймодатель обязан предоставить нанимателю и членам его семьи на время проведения капитального ремонта другое жилое помещение, не расторгая при этом договора найма на ремонтируемое помещение... Жилое помещение, предоставляемое на время капитального ремонта, должно отвечать санитарным и техническим требованиям».

Иными словами, предоставляемое на время реконструкции (капитального ремонта) жилое помещение могло быть не благоустроенным «применительно к условиям данного населенного пункта»²⁰, но должно было отвечать установленным санитарным и техническим требованиям. Последнее означало, что оно должно было отвечать, в частности, объемно-планировочным параметрам (высота, площадь, изолированность и др.) и температурно-влажностным показателям (температура и влажность помещения, загрязненность воздуха и т. п.). К тому же жилое помещение должно было отвечать и строительным показателям (не быть аварийным, ветхим, не находиться в подвалах, бараках, вагончиках и других временных строениях).

Часть 2 ст. 8 ЖК РСФСР устанавливала, что проведение «обследования состояния домов и жилых помещений, а также признание их непригодными для проживания производятся в порядке, определяемом Советом Министров РСФСР». Подобное правило сохранено и в ст. 15 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ: «4. Жилое

²⁰ «К элементам благоустройства относятся: водопровод, канализация, центральное отопление, ванна, электрическое освещение, газ, горячее водоснабжение, лифт, мусоропровод... гражданам могут быть предоставлены в зависимости от условий в данном населенном пункте помещения при отсутствии в них отдельных видов благоустройства. Другими словами, в одном населенном пункте жилые помещения при отсутствии в них тех или иных видов благоустройств являются благоустроенными, в других – не могут считаться таковыми». См.: *Андрянов И.И.* Жилищное законодательство. Практические вопросы. М.: Юрид. лит., 1988. С. 129, 130.

помещение может быть признано непригодным для проживания по основаниям и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации».

До недавнего времени жилое помещение могло быть признано непригодным для проживания по основаниям и в порядке, которые были установлены в постановлении Правительства России от 4 сентября 2003 г. № 552 «Об утверждении Положения о порядке признания жилых домов (жилых помещений) непригодными для проживания»²¹. В пункте 3 этого Положения было написано: «Критерии и технические условия отнесения жилых домов (жилых помещений) к категории ветхих или аварийных утверждаются Государственным комитетом Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу». Приказом министра жилищно-коммунального хозяйства РСФСР от 5 ноября 1985 г. № 529²² было утверждено Положение по оценке непригодности жилых домов и жилых помещений государственного и общественного жилищного фонда для постоянного проживания. Это Положение не применяется после принятия Госстроем России постановления от 20 февраля 2004 г. № 10²³, которым были утверждены новые «Критерии и технические условия отнесения жилых домов (жилых помещений) к категории ветхих или аварийных».

Что касается постановления Госстроя России от 20 февраля 2004 г. № 10, то, согласно письму Минюста России от 23 апреля 2004 г. № 07/4174-ЮД, этому постановлению отказано в государственной регистрации²⁴, но это не значит, что данный документ не действовал. Вопрос действия данного постановления решается аналогично вопросу действия СНиП 12-01-2004 «Организация строительства» (были рассмотрены в первом вопросе книги). Иначе говоря, поскольку, согласно разъяснению Минюста России, перечень не подлежащих представлению на государственную регистрацию технических актов является открытым (ГОСТы, СНиПы, СанПиНы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т. п.), а утвержденные постановлением Госстроя России от 20 февраля 2004 г. № 10 Критерии состояли лишь из технических норм и не содержали норм права, то они не подлежали представлению на государственную регистрацию в Минюст России. Факт представления постановления Госстроя России от 20 февраля 2004 г. № 10 на регистрацию не мог повлиять на его действие, и даже после отказа в государственной регистрации оно продолжало действовать.

В настоящее время названное выше постановление Правительства России от 4 сентября 2003 г. № 552 не действует, поскольку признано утратившим силу постановлением Правительства от 28 января 2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу»²⁵ (приложение 8). Это Положение установило требования к жилому помещению, порядок признания его пригодным для проживания и основания, по которым оно признается непригодным для проживания, например многоквартирный дом признается аварийным и подлежащим сносу.

Площадь жилого помещения, которое согласно Жилищному кодексу РСФСР предоставлялось на время реконструкции, не должна была быть менее 9 кв. м на человека, но в пределах нормы жилой площади – 12 кв. м.

Для того чтобы наниматель не мог помешать наймодателю провести реконструкцию, Жилищным кодексом РСФСР было предусмотрено, что в случае отказа нанимателя от переселения в это помещение наймодатель мог требовать переселения его в судебном порядке. Поэтому в п. 13 постановления Пленума Верховного Суда РСФСР от 26 декабря 1984 г. № 5 «О

²¹ СЗ РФ. 2003. № 37. Ст. 3586.

²² Официально опубликовано не было, но подлежало применению, так как действовавшее в момент принятия данного акта законодательство не устанавливало обязательного опубликования.

²³ Еженедельный бюллетень законодательных и ведомственных актов. 2004. № 18.

²⁴ См.: Бюллетень Минюста России. 2004. № 6.

²⁵ Российская газета. 2006. 10 февраля.

некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса РСФСР»²⁶, разъяснено: «При разрешении споров о выселении из занимаемого жилого помещения на время капитального ремонта дома (ст. 82 Жилищного кодекса РСФСР) необходимо выяснять, находится ли предоставляемое жилое помещение в том же населенном пункте и пригодно ли оно для проживания выселяемых граждан с учетом их возраста, состояния здоровья, других заслуживающих внимания интересов, а также продолжительности капитального ремонта.

Если выселение нанимателей производится из домов или жилых помещений, принадлежащих гражданам на праве собственности, суду следует в каждом случае проверять необходимость проведения капитального ремонта, реальную возможность собственника дома приступить к нему (например, наличие средств, материалов), а также время, в течение которого возможно выполнение ремонтных работ. В решении о выселении нанимателя и членов его семьи суду необходимо указать срок, на который выселяются ответчики».

Конечно, за предоставленное ему на время реконструкции другое жилое помещение наниматель должен был вносить квартирную плату (ч. 4 ст. 82 ЖК РСФСР).

Помимо прочего, Жилищный кодекс РСФСР предусматривал переселение нанимателя и членов его семьи из занимаемого ими жилого помещения на другую жилую площадь и обратно (по окончании реконструкции) силами жилищно-эксплуатационной организации, в ведении которой находилось подлежащее реконструкции жилое помещение, и за счет этой организации.

В тех случаях, когда жилое помещение, занимаемое нанимателем и членами его семьи, в результате реконструкции не могло быть сохранено или существенно увеличивалось и у нанимателя образовывались излишки жилой площади, ст. 83 ЖК РСФСР предписывала в обязательном порядке (до начала реконструкции) предоставить другое благоустроенное жилое помещение нанимателю и членам его семьи. Если же в результате реконструкции жилое помещение существенно уменьшалось, то по требованию нанимателя ему и членам его семьи должно было предоставляться другое благоустроенное помещение до начала реконструкции.

Пленум Верховного Суда СССР в постановлении от 3 апреля 1987 г. № 2 «О практике применения судами жилищного законодательства»²⁷ разъяснил, что увеличение «жилого помещения считается существенным, если его размеры превысят установленную законодательством союзной республики норму жилой, а также дополнительной площади (при наличии на нее права), в результате чего образуются ее излишки».

Закон не определял, что следовало понимать под существенным уменьшением размера жилого помещения, когда у нанимателя возникало право требовать предоставления другого благоустроенного жилого помещения. Не разъяснял этого и Верховный Суд. Поэтому здесь нужно было учитывать ч. 1 ст. 96 ЖК РСФСР, т. е. нанимателю должно было быть предоставлено жилое помещение, «размером не менее ранее занимаемого».

С 1 марта 2005 г. года введен в действие Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ, который, кроме прочего, изменил и регламентацию взаимоотношений наймодателя и нанимателя, возникающих при производстве реконструкции. Так же как и раньше, если реконструкция не может быть проведена без выселения нанимателя, наймодатель обязан предоставить нанимателю и членам его семьи на время проведения реконструкции другое жилое помещение без расторжения договора социального найма жилого помещения, находящегося в указанном доме. Переселение нанимателя и членов его семьи (п. 1 ст. 88 ЖК РФ) в жилое помещение на время реконструкции и обратно (по окончании реконструкции), по-прежнему должно осуществляться за счет наймодателя (приложение 9).

²⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 3. С. 7.

²⁷ Бюллетень Верховного Суда СССР. 1987. № 3. С. 8.

Только теперь на время проведения реконструкции «предоставляется жилое помещение маневренного фонда» из расчета не менее 6 кв. м жилой площади на одного человека (п. 1 ст. 106 ЖК РФ), и до завершения реконструкции дома с переселенными гражданами заключается договор найма жилого помещения маневренного фонда (п. 2 ст. 106 ЖК РФ). Впрочем, взамен предоставления жилого помещения маневренного фонда наймодатель с согласия нанимателя и членов его семьи может предоставить им в пользование другое благоустроенное жилое помещение с заключением договора социального найма (при этом договор социального найма жилого помещения в реконструируемом доме должен быть расторгнут).

В новом Жилищном кодексе не указано, какое жилое помещение предоставляется нанимателю и его семье на время реконструкции – благоустроенное или иное, а также не сказано, за какое жилое помещение должен платить наниматель – за находящееся в реконструируемом доме или за предоставленное из маневренного фонда. Внимательное изучение закона и его правильное толкование позволяет сделать следующие выводы.

Предоставляемое по договору найма жилое помещение маневренного фонда должно быть изолированным, пригодным для постоянного проживания граждан, а значит, отвечать установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (п. 2 ст. 15 ЖК РФ). Иными словами, наймодатель не обязан предоставлять нанимателю жилое помещение маневренного фонда, отвечающее требованиям благоустроенности. Об этом уже писали в юридической литературе, однако авторы либо неправильно обосновывали свои утверждения, либо вообще их не обосновывали²⁸. Между тем все очень просто. Пункт 1 ст. 89 ЖК РФ указывает, что предоставляемое гражданам в связи с выселением по основаниям, которые предусмотрены ст. 86–88 ЖК РФ (т. е. в связи со сносом дома, с переводом жилого помещения в нежилое помещение или признания его непригодным для проживания, а также в связи с проведением капитального ремонта или реконструкции дома), другое жилое помещение *по договору социального найма* (выделено мною – Б.И.) должно быть благоустроенным (благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта, равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению, отвечать установленным требованиям и находиться в черте данного населенного пункта). А жилое помещение маневренного фонда, как было сказано выше, предоставляется нанимателю не по договору социального найма, а по договору найма, и, следовательно, оно может и не быть благоустроенным.

Что касается платы, то наниматель должен вносить коммунальные услуги и плату за то жилое помещение, которое ему предоставлено по заключенному договору (договору социального найма или договору найма жилых помещений). Это значит, что после заключения с нанимателем договора найма жилого помещения маневренного фонда (на время проведения реконструкции) он платит только за это жилое помещение маневренного фонда (п. 5 ст. 100 и п. 5 ч. Зет. 67 ЖК РФ).

Возвращаясь к данному вначале настоящего вопроса книги обещанию, рассмотрим ситуацию, когда реконструкция проводится в доме (здании) с нежилыми помещениями, принадлежащими не владельцу дома (здания), а другим лицам.

О взаимоотношениях владельца дома (например, арендодателя) и владельца нежилого помещения (например, арендатора), возникающих при реконструкции дома, необходимо сказать следующее. Первая особенность данных взаимоотношений состоит в том, что, в отличие от отношений наймодателя и нанимателя (которые в связи с повышенной значимостью конституционного права граждан на жилище регламентируются нормами не только Гражданского, но и Жилищного кодексов Российской Федерации), они не регламентируются так детально.

²⁸ См., например: Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. (На странице 226 написано, что переселяемым на период реконструкции гражданам предоставляется жилое помещение маневренного фонда, «которое может и не быть благоустроенным», но почему оно может быть неблагоустроенным, автор не объяснил и не обосновал.)

В частности, Гражданский кодекс ничего не говорит о том, как должен действовать арендодатель в том случае, когда реконструкция дома не может быть проведена без освобождения арендатором занимаемого им в этом доме помещения. Кодекс умалчивает и об обязанности арендодателя предоставить арендатору на время проведения реконструкции другое нежилое помещение без расторжения договора аренды нежилого помещения, находящегося в реконструируемом доме.

Вторая особенность вытекает из первой особенности и заключается в том, что, ввиду менее детальной регламентации взаимоотношений арендодателя и арендатора, возникающих при реконструкции дома, эти взаимоотношения во многом определяются гражданским договором. Поэтому стороны вправе устанавливать в договоре между собой положения, отличные от тех, которые определены в Жилищном кодексе и о которых шла речь в данном вопросе книги.

При этом, однако, не нужно забывать, что даже если стороны не сделают этого, то, ввиду сходства взаимоотношений наймодателя и нанимателя, а также арендодателя и арендатора, к последним по аналогии могут быть применены нормы Жилищного кодекса. Конечно, арендатор не вправе требовать от арендодателя на время реконструкции «жилое помещение маневренного фонда». Однако, когда реконструкция не может быть проведена без освобождения арендатором занимаемых им помещений, арендатор вправе потребовать от арендодателя предоставления на время проведения реконструкции другого нежилого помещения без расторжения договора аренды нежилого помещения, находящегося в реконструируемом доме. Предоставляемое на время проведения реконструкции нежилое помещение должно быть аналогичным (т. е. таким же по местонахождению, площади, этажности, благоустройству и другим параметрам) и находящимся в надлежащем состоянии (отремонтированные с аналогичным уровнем отделки и технического оснащения и т. п.), как указано в применяемом по аналогии п. 1 ст. 612 ГК РФ.

Вопрос 3. Суть реконструкции, осуществляемой на основании актов исполнительной власти

Как можно было убедиться, и с позиции закона реконструкция ничем не угрожает владельцам недвижимости. Порядок предоставления помещения в связи с проведением реконструкции дома (здания) урегулирован федеральным законодательством и должным образом защищает интересы владельцев недвижимости (в частности, нанимателей и арендаторов). Так почему же в реальной жизни большинство владельцев недвижимости выступают против проведения реконструкции на основании актов исполнительной власти?

Чтобы понять это, рассмотрим два акта о реконструкции. В качестве первого примера возьмем распоряжение Правительства Москвы от 1 марта 2004 г. № 315-РП «О реконструкции и дальнейшем использовании здания по адресу: Озерковская наб., д. 16/2, стр. 1 (Центральный административный округ)»²⁹ (далее – распоряжение № 315; см. приложение 10).

В пунктах 1–3 распоряжения № 315 сказано об осуществлении в 2004–2005 гг. реконструкции «здания по адресу: Озерковская наб., д. 16/2, стр. 1... для организации современного административно-делового центра», о возложении функций «инвестора... по реконструкции... на Общество с ограниченной ответственностью «Сервисный центр Стройтехнология» и о том, что работы по реконструкции «будут выполнены за счет собственных и привлеченных средств» инвестора. Сразу возникает вопрос: почему провести реконструкцию Правительство Москвы уполномочило коммерческую организацию (инвестора), в то время как обеспечение сохранности жилищного фонда было и остается одной из основных обязанностей наймодателя (см. ст. 141 ЖК РСФСР и ст. 65 ЖК РФ; приложение 11)?

Пунктом 5.1 распоряжения № 315 определено, что ООО «Сервисный центр Строй-технология» должно «произвести отселение жителей квартир по адресу: Озерковская наб., д. 16/2, стр. 1 (22 семьи, 38 человек) за счет собственных и привлеченных средств на жилую площадь, приобретаемую инвестором...». Из этого следует, что жители реконструируемого здания почему-то должны быть отселены на другую жилую площадь, несмотря на предписания закона переселить их вместе с членами их семей на время проведения реконструкции в другое жилое помещение. Может быть, в распоряжении № 315 недостаточно точно изложены его предписания?

Еще четыре пункта распоряжения № 315 гласят: «Департаменту жилищной политики и жилищного фонда города Москвы после отселения жителей... перевести строение 1 дома 16/2 по Озерковской набережной... из жилищного в нежилой фонд» (п. 8); после завершения реконструкции строения распределить общую площадь «в следующем соотношении: по надземной части: 60 % – в собственность инвестора; 40 % – в собственность города Москвы... по подземной части: 100 % – в собственность инвестора» (п. 4.1); «...долю города, полученную по итогам реализации инвестиционного проекта, передать в долгосрочную аренду инвестору» (п. 9.2); «...дополнительные затраты инвестора при реализации инвестиционного проекта, включая отселение жителей... компенсировать инвестору путем увеличения доли инвестора в инвестиционном проекте» (п. 6).

Значит, суть рассмотренного акта о реконструкции состоит в том, что после отселения жителей строение 1 (дома 16/2 по Озерковской набережной в г. Москве) должно быть переведено в нежилой фонд, вся площадь здания будет распределена между инвестором и Москвой, полученная после реконструкции доля города будет передана в долгосрочную аренду инвестору, а за отселение жителей инвестору (в порядке компенсации) передадут площади из доли

²⁹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 16.

города (причем из текста следует, что инвестору может быть передана вся доля города, после чего инвестор станет единоличным собственником реконструируемого им здания).

Никаких неточностей изложения предписаний в распоряжении № 315 нет. Жителей (нанимателей) помещений, расположенных в здании, которое Правительство Москвы распорядилось реконструировать, инвестор (проводящая реконструкцию и указанная в распоряжении № 315 организация) должен отселить или выплатить им возмещение (компенсацию) за площадь, которую они занимают³⁰. Итак, людей (владельцев недвижимости) лишают права собственности вопреки их воле и закону. В итоге реализации распоряжения № 315 здание станет совместной собственностью города и инвестора или, что более вероятно, полностью перейдет в собственность инвестора. Поэтому-то во втором пункте распоряжения № 315 говорится о проведении реконструкции не наймодателем, а инвестором. Последний инвестирует, вкладывает деньги в реконструкцию здания с целью его приобретения.

Чтобы не создалось впечатления, будто только распоряжение № 315 содержит предписания, нарушающие права владельцев недвижимости, в качестве второго примера рассмотрим постановление Правительства Москвы от 10 июля 2001 г. № 625-ПП «О реконструкции строения 1 дома 22 по ул. Б. Дмитровка»³¹ (далее – постановление № 625; см. приложение 12), в первоначальной редакции³².

Вероятно, может вызвать удивление то, что приводимые документы (распоряжение № 315 и постановление № 625) приняты несколько лет назад, и вполне закономерен вопрос: почему нельзя было привести более «свежий» пример? Дело в том, что два этих акта как нельзя лучше демонстрируют суть актов о реконструкции (которая в более поздних актах исполнительной власти лучше завуалирована), они невелики по своему размеру и очень содержательны.

Итак, в п. 1 постановления № 625 говорится о «проведении в 2001–2003 гг. реконструкции строения 1 дома 22 по ул. Б. Дмитровка общей площадью 8327 кв. м закрытым акционерным обществом «Стенлер» за счет собственных и привлеченных средств». Иными словами, так же как и в распоряжении № 315, Правительство Москвы уполномочило провести реконструкцию инвестора (который, кстати, как и общество с ограниченной ответственностью «Сервисный центр Стройтехнология», по своей организационно-правовой форме является коммерческой организацией и преследует извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности).

Пунктом 3.3 закрытому акционерному обществу «Стенлер» (далее – общество «Стенлер») определено произвести «вывод собственников нежилых помещений по отдельным договорам», а п. 4.3 префекту Центрального административного округа г. Москвы предписано «произвести отселение жителей в количестве 72 семей (127 человек) из строения 1 дома 22 по ул. Б. Дмитровка на жилую площадь, приобретенную за счет привлеченных и собственных средств» общества «Стенлер». И в данном случае, вопреки предписаниям закона, собственники нежилых помещений должны быть «выведены» из реконструируемого здания, а жители отселены на другую жилую площадь.

Пункты 4.4, 4.1, 6.1 и 6.2 постановления № 625 содержат следующие положения: «Внести вопрос на рассмотрение Городской межведомственной комиссии по использованию жилищного фонда о переводе строения 1 дома 22 по ул. Б. Дмитровка из жилищного фонда в нежилой в установленном порядке» (п. 4.4); «после окончания реконструкции» распределить общую

³⁰ См.: Закон г. Москвы от 31 июня 2006 г. № 21 «Об обеспечении жилищных прав граждан при переселении и освобождении жилых помещений (жилых домов) в городе Москве» (до введения в действие данного Закона действовал Закон г. Москвы от 9 сентября 1998 г. № 21–73 «О гарантиях города Москвы лицам, освобождающим жилые помещения»).

³¹ Вестник Мэрии Москвы. (Приложение). 2001. Июль.

³² В рассматриваемой редакции постановления № 625 не учитываются изменения, внесенные постановлением Правительства Москвы от 13 декабря 2005 г. № 1015-ПП «О внесении изменений в Постановление Правительства Москвы от 10 июля 2001 г. № 625-ПП». См.: Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 4.

площадь здания следующим образом: «70 % – в собственность инвестора; – 30 % – в собственность города Москвы» (п. 4.1); «после завершения реконструкции разместить в» здании «на правах аренды подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации на площади до 920 кв. м (доля города)» (п. 6.1); «передать в порядке компенсации ЗАО «Стенлер» за отселение жителей... площади из доли города, но не более 25 кв. м за каждого отселенного жителя и не более доли города, исключая площади, передаваемые Генеральной прокуратуре» России (п. 6.2).

Очевидно, что суть постановления № 625 состоит в том, что после реконструкции все жилые помещения строения 1 дома 22 по ул. Б. Дмитровка должны быть переведены в нежилой фонд, вся площадь здания будет распределена между инвестором и г. Москва (соответственно 70 % и 30 %), часть площади, принадлежащей городу будет передана в аренду подразделению Генеральной прокуратуры России, а за отселение жителей инвестору (в порядке компенсации) будут переданы площади из доли города (причем из текста видно, что инвестору может быть передана вся доля города, кроме передаваемой в аренду Генпрокуратуре России площади, после чего инвестор станет единоличным собственником реконструируемого им здания).

Следовательно, собственников, нанимателей и арендаторов помещений, расположенных в здании, которое Правительство Москвы своим постановлением № 625 решило реконструировать, инвестор должен расселить или выплатить им возмещение (компенсацию) за площадь, которую они занимают. Постановление № 625, как и распоряжение № 315, нацелено на лишение владельцев недвижимости права собственности (или иного права), невзирая на предписания закона. В случае реализации постановления № 625 здание станет совместной собственностью города и инвестора или полностью перейдет в собственность инвестора. Поэтому-то в п. 1 постановления № 625 говорится о проведении реконструкции не наймодателем, а инвестором. Последний вкладывает деньги в реконструкцию здания, чтобы в дальнейшем приобрести право собственности на него.

Таким образом, целью распоряжения № 315, постановления № 625 (к которым еще не раз будем возвращаться) и других актов о реконструкции является не забота о нанимателях, собственниках и (или) арендаторах помещений, расположенных в реконструируемых зданиях, а изменение зданий, приводящих к возведению на их месте торговых центров, административных комплексов или новых жилых домов, которые обретут нового владельца. Причем от подобных изменений зданий выигрывают только инвестор (становящийся новым владельцем реконструированного здания) и орган исполнительной власти (получающий от инвестора крупные суммы за право проведения реконструкции). Именно нахождение дома (здания) в престижном, выгодном и (или) удобном для предпринимательской деятельности инвестора месте (например, для торговли в центре Москвы) – главный мотив проведения его «реконструкции».

В самом деле:

в соответствии с п. 5 постановления Правительства Москвы от 15 декабря 1998 г. № 967 «О реконструкции зданий Казанского подворья, расположенного в доме 11 по Ветошному переулку, Шевалдышевского подворья, расположенного в доме 5/4 по Ветошному переулку, на территории АТ «Китай-город»³³, (приложение 13) реконструируемый дом должен быть использован под *многофункциональный торговый комплекс*;

согласно постановлению Правительства Москвы от 1 апреля 2003 г. № 196-ПП «О строительстве офисно-жилого комплекса с подземным гаражом-стоянкой по ул. Верхняя Масловка, вл. 23, корп. 2, и реконструкции жилого дома по ул. Верхняя Масловка, вл. 25, под офисно-жилой комплекс (Северный административный округ)» жилой дом реконструируется *под офисно-жилой комплекс*³⁴ (приложение 14);

³³ Официально не опубликовано.

³⁴ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. № 21.

в уже рассмотренном распоряжении № 315 реконструкция здания осуществляется для организации *современного административно-делового центра* (приложение 10);

Распоряжение Правительства Москвы от 7 декабря 2004 г. № 2451-РП «О проектировании, реконструкции и новом строительстве здания по адресу: Б. Черкасский пер., д. 4, стр. 1 для эксплуатации гостинично-туристского комплекса (Центральный административный округ г. Москвы)»³⁵ (приложение 15) предусматривает проведение реконструкции с приспособлением и новым строительством *гостинично-туристского комплекса с количеством мест не менее 300*.

Вероятно, и торговый, и офисно-жилой комплексы, и административно-деловой центр нужны городу. Но почему они должны появиться за чужой счет? За счет лиц, имеющих недвижимость в реконструируемых домах и зданиях? А это действительно делается за их счет. В Москве, например, реконструирующие дома инвесторы предлагают выселяемым собственникам жилья, как правило, не более 50 % от рыночной стоимости этого жилья.

Другим мотивом реконструкции выступает увеличение доходов города. В постановлении Правительства Москвы от 6 апреля 2004 г. № 196-ПП «О реновации объектов нежилого фонда города Москвы на 2004–2006 годы»³⁶ (приложение 16) говорится: «1...установить, что основной целью проводимых работ... является увеличение размеров арендной базы, повышение ее качества и обеспечение на этой основе увеличения доходов города Москвы от сдачи в аренду обновленного нежилого фонда».

Вряд ли кому-то хочется оказаться на месте собственника, нанимателя или арендатора помещения дома (здания), с которым исполнительный орган власти намеревается провести подобную «реконструкцию». Как будет видно из дальнейшего, в незавидном положении могут оказаться не только владельцы недвижимости, но и инвесторы, проводящие «реконструкцию» на основании соответствующих актов. Между тем рассматриваемая ситуация – не редкость для нашей страны. Уже не один год существует практика проведения «реконструкции» как отдельных домов, так и целых кварталов. Об этом свидетельствует, например, постановление Правительства Москвы от 12 октября 2004 г. № 703-ПП «О реконструкции квартала 109 Басманного района Центрального административного округа города Москвы»³⁷ (приложение 17). И страдают от этого не только люди и организации, но и даже сами города, поскольку «реконструкции» подвергаются дома и здания, находящиеся в хорошем состоянии и не нуждающиеся в каких-либо изменениях, да и сама «реконструкция», как оказывается, зачастую не является реконструкцией.

³⁵ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 71.

³⁶ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 25.

³⁷ Вестник Мэра и Правительства Москвы 2004. № 63.

Раздел II

Детальный анализ актов исполнительной власти о реконструкции

Вопрос 1. Правда и ложь в актах исполнительной власти о реконструкции

Узнав, что представляет собой реконструкция в соответствии с предписаниями закона и в чем суть реконструкции, осуществляемой на основании актов о реконструкции, внимательно рассмотрим содержание последних. Ведь именно детальный анализ содержания позволит лучше разобраться в актах о реконструкции: выделить их основные (характерные) черты, узнать тенденции их изменений, увидеть возможные последствия и, конечно, понять, что именно и как нужно защищать владельцам недвижимости, несогласным с реконструкцией. Иными словами, чем больше мы будем знать об актах о реконструкции, тем нам нагляднее и понятнее станут их слабые места.

Поскольку практика издания актов о реконструкции появилась в столице и в настоящее время наибольшее распространение она получила в Москве и в Санкт-Петербурге, то и изучать акты о реконструкции лучше на примере актов, издаваемых в городах федерального значения.

Первое, на что следует обратить внимание, – это отсутствие унификации, стандартизации актов о реконструкции (вероятно, это объясняется тем, что зачастую акты о реконструкции готовятся для конкретного инвестора или для реконструкции конкретного объекта недвижимости). Это имеет место даже в столице, несмотря на то, что в городе действует постановление Правительства Москвы от 23 января 2001 г. № 68-ПП³⁸ (приложение 18), которым утвержден Регламент подготовки и реализации городских инвестиционных проектов по строительству (реконструкции, комплексному капитальному ремонту) жилых объектов в городе Москве. В пункте 11 указанного Регламента говорится, что после проведения инвестиционного конкурса (на котором определяется инвестор, обязанный провести реконструкцию конкретного объекта недвижимости в Москве) «на утверждение Правительства Москвы» вносится «стандартизированный проект постановления Правительства Москвы, фиксирующий итоги проведенных конкурсов». Но до сего дня такой стандартизированный проект никем не создан, не согласован, не утвержден и не опубликован.

Следствием отсутствия унификации, стандартизации актов о реконструкции является и употребление различных формулировок (например, формулировка «произвести отселение жителей квартир» и «осуществить переселение жителей» считаются равнозначными, а слова «произвести вывод собственников нежилых помещений по отдельным договорам» приравниваются к словам «обеспечить освобождение здания... от... собственников помещений»), и относительный разброс пунктов в актах (чтобы понять суть распоряжения № 315 и постановления № 625, приходится обращаться к содержанию пунктов, разбросанных по всему тексту).

Но не нужно забывать: ни различие формулировок актов о реконструкции, ни последовательность их пунктов не меняют сути данных актов.

Второе, что нельзя оставить без внимания, – в случае проведения реконструкции с привлечением инвестора или инвесторов (т. е. за счет внебюджетных средств) почти всегда инве-

³⁸ «Об утверждении формы примерного инвестиционного контракта (договора) и регламента подготовки и реализации городских инвестиционных программ по строительству (реконструкции, комплексному капитальному ремонту) жилых объектов в городе Москве» // Вестник Мэрии Москвы. 2001. № 8.

сторы являются коммерческими организациями (п. 1 ст. 50 ГК РФ) и нередко платят деньги в бюджет города. Даже государственные унитарные предприятия выступают в роли инвесторов, как, например, в постановлении Правительства Москвы от 16 ноября 1999 г. № 1049 «О дополнительных мероприятиях по строительству муниципального дома 16а по Верхней Красносельской улице»³⁹ (далее – постановление № 1049; см. приложение 19), которое будет подробнее рассмотрено в первом вопросе разд. III книги.

Хотелось бы еще раз напомнить, что основная цель реконструкции, проводимой исполнительной властью, – по сути, извлечение прибыли. Именно об этом сейчас и идет речь. И за примерами далеко ходить не придется:

в пункте 3 распоряжения Правительства Москвы от 22 июня 2004 г. № 1255-РП «О проектировании, реновации жилищного фонда по адресу: Москва, ул. Профсоюзная, д. 47, д. 49, д. 51, д. 53 и новом строительстве жилого комплекса (Юго-Западный административный округ)»⁴⁰ (приложение 20) прямо указано, что после «реализации инвестиционного проекта в собственность инвестора переходит 100 % жилой площади, нежилой площади... и площади подземного гаража-стоянки... при условии... перечисления инвестором в бюджет города Москвы суммы денежных средств... в размере 150 000 долларов США, перечисляемой в рублевом эквиваленте по курсу Центрального банка Российской Федерации на день оплаты»;

согласно распоряжению Правительства Москвы от 21 января 2005 г. № 38-РП «О реализации проекта комплексной реконструкции строений с новым строительством во вл. 42, стр. 1–5 по переулку Сивцев Вражек (Центральный административный округ города Москвы)»⁴¹ (приложение 21), с инвестором должен быть заключен инвестиционный контракт о распределении площадей реконструируемого объекта в следующем соотношении: 100 % общей жилой площади, площади гаражей-стоянок и площади сервисных служб должна перейти в собственность инвестора «при условии перечисления инвестором городу Москве средств в размере 4 366 828 долларов США в рублях по курсу Центрального банка Российской Федерации на день оплаты» (п. 2.2.1).

Будет ли сказано в соответствующем документе о реконструкции, или будет употреблен термин «реновация» (о нем поговорим ниже) – инвестора могут обязать платить за право реконструировать объект недвижимости. Конечно, исполнительная власть в своих актах о реконструкции старается обосновать получение этих денег. Например, в акте, указанном в предыдущем абзаце, говорится, что инвестор перечисляет деньги «за существующие социальную и инженерную инфраструктуры, уменьшенных на сумму по исполненным инвестором обязательствам». Разумеется, это не соответствует реальности. Инвестор вкладывает деньги в инвестиционный проект, а власть, понимая всю коммерческую привлекательность и выгоду проекта, предоставляет инвестору такую возможность за деньги, но, поскольку прямо написать такое в акте о реконструкции нельзя, вписывают иную формулировку. Фактически власть продает инвестору возможность реализовать коммерческий проект, и, чем в действительности являются здесь деньги (платой или формой взятки), непосвященным знать не дано. Можно только догадываться и предполагать.

В тех актах, где не идет речь об уплате инвестором каких-либо сумм, власть (скорее всего) предпочла получить деньги путем наличных расчетов, поскольку не мог же инвестор отхватить лакомый кусок (порой обойдя многих других инвесторов) даром!

Третье, о чем необходимо сказать, больше относится к инвесторам, чем к владельцам недвижимости. Дело в том, что акты о реконструкции никак не защищают инвесторов и не дают им каких-либо гарантий. Вкладывая деньги в «инвестиционный проект», каждый инве-

³⁹ Вестник Мэрии Москвы. 2000. № 1.

⁴⁰ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 39.

⁴¹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 9.

стор должен знать, что он по-настоящему рискует. Поскольку цель настоящей книги прежде всего состоит в оказании помощи владельцам недвижимости, о том, в чем заключается риск инвесторов и о защите прав инвесторов, будет сказано в третьем вопросе разд. II.

Четвертое — нужно учитывать, что власть в актах о реконструкции нередко указывает, что реконструкции подлежит недвижимость, находящаяся в аварийном состоянии. Примером может служить постановление Правительства Москвы от 24 мая 2005 г. № 350-ПП «О признании аварийными жилых строений 1 и 2 дома 15/20 по ул. Большая Якиманка и реконструкции и строительстве комплекса зданий по адресу: улица Большая Якиманка, д. 15/20, стр. 1, 2 (Центральный административный округ)»⁴² (приложение 22). Сразу оговоримся, что, поскольку проблема реконструкции аварийного жилья — довольно сложный и объемный вопрос, будут рассмотрены лишь те его аспекты, которые связаны с темой книги.

Во-первых, многоквартирный дом может быть признан аварийным и подлежащим сносу только в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (п. 10 ст. 32 ЖК РФ). Такой порядок определен уже упомянутым в разд. I книги постановлением Правительства России от 28 января 2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу». Согласно этому документу, признание «помещения жилым помещением, пригодным (непригодным) для проживания граждан, а также многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу осуществляется межведомственной комиссией, создаваемой в этих целях... Федеральный орган исполнительной власти создает в установленном им порядке комиссию для оценки жилых помещений жилищного фонда...».

Во-вторых, согласно действующему Жилищному кодексу, признание дома аварийным не дает права его «реконструировать», а лишь служит основанием предъявления органом, принявшим решение о признании такого дома аварийным и подлежащим сносу, к собственникам помещений в указанном доме требования о его сносе в разумный срок (п. 10 ст. 32 ЖК РФ).

В-третьих, если собственники в установленный срок не осуществили снос указанного дома, то для муниципальных нужд будет изъят земельный участок, на котором расположен дом, а также каждое жилое помещение в доме, за исключением жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальному образованию, в следующем порядке:

жилое помещение изымается у собственника путем выкупа в связи с изъятием земельного участка для муниципальных нужд. Выкуп части жилого помещения допускается лишь с согласия собственника;

решение об изъятии жилого помещения принимает орган местного самоуправления, принявший решение об изъятии соответствующего земельного участка для муниципальных нужд (порядок подготовки и принятия такого решения должен определяться федеральным законодательством, но пока не определен);

решение органа местного самоуправления об изъятии жилого помещения подлежит государственной регистрации в органе, осуществляющем государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним (!);

собственник жилого помещения, подлежащего изъятию, с момента государственной регистрации решения об изъятии данного помещения до достижения соглашения или принятия судом решения о выкупе жилого помещения может владеть, пользоваться и распоряжаться им по своему усмотрению и производить необходимые затраты, обеспечивающие использование жилого помещения в соответствии с его назначением. Собственник несет риск отнесения на него при определении выкупной цены жилого помещения затрат и убытков, связанных с произведенными в указанный период вложениями, значительно увеличивающими стоимость изымаемого жилого помещения;

⁴² Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 33.

выкупная цена жилого помещения, сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником жилого помещения. Соглашение включает в себя обязательство субъекта Российской Федерации или муниципального образования уплатить выкупную цену за изымаемое жилое помещение;

при определении выкупной цены жилого помещения в нее включается рыночная стоимость жилого помещения и все убытки, причиненные собственнику жилого помещения его изъятием, включая те, которые он несет в связи с изменением места проживания, временным использованием иным жилым помещением до приобретения в собственность другого жилого помещения (если указанным в ч. 6 ст. 32 ЖК РФ соглашением не предусмотрено сохранение права пользования изымаемым жилым помещением до приобретения в собственность другого жилого помещения), переездом, поиском другого жилого помещения для приобретения права собственности на него, оформлением права собственности на другое жилое помещение, досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду;

по соглашению с собственником жилого помещения ему может быть предоставлено взамен изымаемого жилого помещения другое жилое помещение с зачетом его стоимости в выкупную цену (обратите внимание: «по соглашению с собственником», а не по решению исполнительной власти);

если собственник жилого помещения не согласен с решением об изъятии жилого помещения либо с ним не достигнуто соглашение о выкупной цене жилого помещения или других условиях его выкупа, орган местного самоуправления, принявший такое решение, может предъявить в суд иск о выкупе жилого помещения. Иск о выкупе жилого помещения может быть предъявлен в течение двух лет с момента направления собственнику жилого помещения уведомления, указанного в ч. 4 ст. 32 ЖК РФ).

Уже из этого становится очевидным нарушение законодательства актами о реконструкции «аварийных» домов, хотя и неприятно, что проблему сноса аварийного жилого фонда Жилищный кодекс переложил на новых собственников (об этом, кстати, уже говорилось в печати⁴³).

Пятое, что нужно помнить, – это то, что в актах о реконструкции порой очень умело маскируется их суть (кстати, это одно из следствий «произвольного», нестандартизированного составления актов о реконструкции). Поскольку исполнительная власть стремится к тому, чтобы владельцы недвижимости не поняли истинное значение того или иного акта о реконструкции, смысл акта, его суть скрывается всеми доступными средствами от их внимания и понимания. Как это делается на практике?

В актах о реконструкции не всегда называется инвестор (это организация, проводящая реконструкцию объекта недвижимости). Если в ряде актов наименование инвестора указывается (как, например, в рассмотренных ранее распоряжении № 315 и постановлении № 625), то во многих других актах отсутствует наименование инвестора (вместо указания конкретного инвестора актом может быть поручено местной администрации провести конкурс по подбору инвестора для реализации инвестиционного проекта реконструкции). Смотрите, в частности:

уже упомянутое постановление Правительства Москвы от 15 декабря 1998 г. № 967 «О реконструкции зданий Казанского подворья, расположенного в доме 11 по Ветошному переулку, Шевалдышевского подворья, расположенного в доме 5/4 по Ветошному переулку, на территории АТ «Китай-город» (приложение 13);

пункт 4.1 постановления Правительства Москвы от 31 мая 2005 г. № 389-ПП «О комплексной реконструкции квартала 1296 района Замоскворечье»⁴⁴ (приложение 23).

⁴³ См.: Семенова Е. Жилье и бизнес – не пара? // ЭЖ-ЮРИСТ. 2005. № 12.

⁴⁴ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 35.

Впрочем, независимо от того, будет ли в акте о реконструкции указан инвестор, или нет, имеет значение только источник финансирования реконструкции. Если таким источником указаны денежные средства собственника дома (здания), то в этой части акт о реконструкции соответствует федеральному законодательству. Ведь, как было сказано выше, именно на собственнике лежит бремя обеспечения сохранности жилищного и иного фонда и именно собственник обязан финансировать его ремонт и реконструкцию.

В актах о реконструкции не всегда говорится о владельцах недвижимости, которая, согласно этим актам, подлежит реконструкции. В Распоряжении Правительства Москвы от 27 апреля 2005 г. № 697-РП «О программе реновации территорий сложившейся застройки в Центральном административном округе города Москвы»⁴⁵ (приложение 24), например, ничего не сказано о собственниках, арендаторах, нанимателях и/или жителях указанных в данном акте домов (ни о том, что эти лица должны освободить дома, ни о том, что реновация будет проведена без выселения владельцев недвижимости).

При этом нужно учитывать, во-первых, что в названном выше Распоряжении Правительства Москвы (как, впрочем, и в других подобных актах) есть Приложение 1, содержащее перечень жилых домов, «подлежащих отселению»; а во-вторых, что даже отсутствие упоминания в таких актах о владельцах недвижимости не свидетельствует о том, что их права не затрагиваются, поскольку содержащиеся в акте указания непосредственно касаются их прав как владельцев недвижимости в реконструируемом объекте (это признал один из высших судебных органов нашей страны, и об этом будет сказано в разд. III книги).

В актах о реконструкции не всегда используется термин «реконструкция». Уже несколько лет как Правительство Москвы стало использовать вместо него термин «реновация»⁴⁶, означающий процесс замещения выбывающих в результате физического и морального износа производственных фондов (машин, оборудования, производственных зданий и сооружений) более совершенными и осуществляемый, помимо других способов⁴⁷, посредством реконструкции предприятий, в ходе которой заменяется и часть изношенных основных фондов более современными.

При этом в Москве наблюдается следующая тенденция: если раньше термин «реновация» употреблялся наравне с термином «реконструкция», как, например, в распоряжении Правительства Москвы от 30 января 2004 г. № 110-РП «О проектировании, реновации жилищного фонда по адресу: Москва, ул. Цюрупы, д. 12, к. 1, к. 2, к. 3, к. 4 и новом строительстве жилого комплекса (Юго-Западный административный округ)»⁴⁸ (приложение 25), то сейчас в актах о реконструкции термин «реновация» все чаще полностью заменяет термин «реконструкция». Например:

постановление Правительства Москвы от 23 августа 2005 г. № 638-ПП «О реновации жилых домов по адресам: 6-я Кожуховская ул., д. 18, корп. 2, Загородное шоссе, д. 6, корп. 4»⁴⁹ (приложение 26);

распоряжение Правительства Москвы от 27 апреля 2005 г. № 697-РП «О программе реновации территорий сложившейся застройки в Центральном административном округе города Москвы» (приложение 24).

В этих двух актах сказано лишь о реновации домов, зданий, сооружений и территорий, но ни слова не говорится о реконструкции. Однако это также не меняет сути данных актов,

⁴⁵ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 28.

⁴⁶ Реновация (от лат. *renovatio* – обновление, возобновление).

⁴⁷ Реновация проводится тремя способами: реконструкцией (частичной заменой средств труда), модернизацией (полной заменой средств труда новыми, более современными, производительными) и строительством новых предприятий вместо ликвидируемых старых.

⁴⁸ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 10.

⁴⁹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 50.

поскольку они по-прежнему нарушают права и интересы владельцев недвижимости, «реновацию» которой власть хочет осуществить.

Подобная подмена одного понятия другим таит в себе вполне определенную опасность, о которой будет сказано и в этом, и в последующих вопросах.

Иногда в актах о реконструкции вообще не используются слова «реконструкция» или подобные ему. В таких актах только из подтекста можно понять, что власть собирается нарушить права владельцев недвижимости. Показательным примером подобных актов о реконструкции является постановление Правительства Москвы от 11 июля 1995 г. № 609 «О развитии Центра временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев на территории микрорайона Востряково Западного административного округа»⁵⁰ (приложение 27).

Строго говоря, данный акт не является актом о реконструкции и не должен быть предметом нашего изучения. Но, поскольку по своей сути он очень близок к рассматриваемой нами теме, нарушает права владельцев недвижимости, является наглядным примером нарушения прав, может помочь лучше понять рассматриваемые вопросы и демонстрирует возможность принятия актов о реконструкции без употребления слова «реконструкция» в названии и тексте, рекомендуем хотя бы ознакомиться с данным документом.

Только при внимательном изучении постановления Правительства Москвы от 11 июля 1995 г. № 609 можно увидеть, что его содержание противоречит федеральному законодательству и позволяет принудительно лишить владельцев недвижимости прав на эту недвижимость (которая находится на территории микрорайона «Востряково» Западного административного округа города Москвы).

Основная опасность подобных актов, помимо прочего, состоит в том, что из их названий нельзя понять их предназначение. Последнее возможно только при ознакомлении с содержанием соответствующего акта.

Шестое (последнее по очереди, но не последнее по значению) – важно знать следующее: в подавляющем большинстве актов о реконструкции (по крайней мере, в г. Москве), несмотря на употребление термина «реконструкция», говорится не о реконструкции, а о строительстве. Остановимся на этом значительном моменте более подробно.

Во-первых, в актах о реконструкции понятия «реконструкция» и «строительство» подчас отождествляются. Так, в уже рассмотренном распоряжении № 315 (приложение 10) говорится:

«1. Осуществить... реконструкцию (строительство) здания... Общая площадь здания по завершении реконструкции (строительства);

2. ...функции инвестора и заказчика работ по реконструкции (строительству) здания;

3. ...работ по реконструкции (восстановление или снос с новым строительством);

7. ...освободить инвестора при строительстве здания (п.1)...».

А в постановлении Правительства Москвы от 22 ноября 2005 г. № 917-ПП «О разработке градостроительной документации на реконструкцию (строительство) зданий по адресу: Очаковское ш., д. 10, корп. 2, стр. 1, 2, 3, 4, 5 для последующего размещения административно-распределительного центра (Западный административный округ)»⁵¹ даже в названии постановления понятия «реконструкция» и «строительство» не разделяются.

Подобное смешение понятий «реконструкция» и «строительство» не соответствует закону (в ст. 1 Градостроительного кодекса даны самостоятельные определения и термину «реконструкция», и термину «строительство»). Если в акте о реконструкции упоминается термин «строительство» и (или) говорится о строительстве, то с большой долей вероятности можно утверждать, что данный акт направлен не на реконструкцию объекта недвижимости, а

⁵⁰ Вестник Мэрии Москвы. 1995. № 15.

⁵¹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 70.

на строительство вместо него другого объекта недвижимости (так же как и в распоряжении № 315).

Попутно заметим: если в акте о реконструкции говорится о новом строительстве, то при некоторых условиях у инвестора появляется законная возможность приобрести право собственности на новый объект недвижимости как на новую вещь, созданную инвестором «для себя с соблюдением закона и иных правовых актов» (п. 1 ст. 218 ГК РФ; см. приложение 28). Упомянутые в данном абзаце «некоторые условия» – это когда в акте о реконструкции сказано, что инвестор оформляет права на «реконструируемую» недвижимость на себя или после реализации указанного в акте о реконструкции инвестиционного проекта инвестору (например, в порядке компенсации «за отселение жителей») будут переданы все «площади из доли города». Именно это имелось в виду, когда в первом вопросе разд. I книги говорилось о вложении инвестором денежных средств в реконструкцию здания с целью в дальнейшем приобрести право собственности на него. И именно это подразумевалось, когда было сказано, что от подобной реконструкции страдают сами города. Ведь переход права собственности на дом (здание) от города к инвестору, согласитесь, – ощутимая потеря для города.

Во-вторых, во многих актах о реконструкции говорится о сносе реконструируемых объектов недвижимости. Так, в п. 2.1.1 постановления Правительства Москвы от 31 мая 2005 г. № 389-ПП «О комплексной реконструкции квартала 1296 района Замоскворечье» (приложение 23) сказано о комплексной реконструкции жилой застройки квартала с новым строительством жилья «на месте сноса» ветхих жилых домов.

Показательно в этом отношении постановление ФАС Московского округа от 19 октября 2005 г. № КА-А40/9711-04 (приложение 29), в котором сказано, что, обосновывая свою позицию в суде, истец (ООО «Авита-Вест») сослался на ведение им реконструкции спорных объектов, для чего он заказал и оплатил работы по проектированию и согласованию проектной документации для реконструкции объектов, осуществил «первый этап реконструкции – снос объектов недвижимости».

В разд. I книги довольно подробно рассмотрено понятие «реконструкция», однако при этом намеренно не был освещен аспект сноса реконструируемого объекта недвижимости. Поэтому сейчас необходимо ответить на вопрос: можно ли считать реконструкцией объекта недвижимости действия, в результате которых реконструируемый объект недвижимости будет снесен, т. е. уничтожен, а вместо него (возможно, даже на его месте) будет возведен другой объект недвижимости, независимо от его функционального назначения и сходства со снесенным объектом?

Ответ может быть только один – нет, это не может считаться реконструкцией, поскольку подобные действия представляют собой новое строительство.

Вот три довода, которые можно привести в обоснование и подтверждение сказанного.

1. При сравнении лексических значений слов «реконструкция» и «снос» разница между ними очевидна (сравнение значений слов – очень простой, удобный и вместе с тем эффективный способ уяснить суть того или иного слова, термина, понятия).

В Советском энциклопедическом словаре⁵² читаем: «Реконструкция (от *re*...⁵³ и лат. *construction* – построение). 1) коренное переустройство, перестройка чего-либо с целью улучшения, усовершенствования (напр., Р. предприятий, Р. города). 2) Восстановление первонач. вида, облика чего-либо по остаткам или письм. источникам (напр., Р. памятника архитектуры)....».

⁵² Советский энциклопедический словарь / Научно-редакционный совет: А.М. Прохоров (пред.). М.: Советская энциклопедия, 1981. С. 1129.

⁵³ «РЕ... (лат. *ge*...), приставка, указывающая на повторное, возобновляемое действие (напр., реконструкция)....» // Там же. С. 1119.

В словаре С.И. Ожегова⁵⁴ сказано: Реконструкция – «1. Коренное переустройство, организация чего-н. на новых основах. *Р. завода*. 2. Восстановление чего-н. по сохранившимся остаткам, описаниям. *Р. старинного здания*».

Словам «снос», «снести» С.И. Ожегов⁵⁵ дает такое определение: «4. *что*. Сломать, разрушить. *С. старый дом*».

Даже невооруженным глазом видна разница между реконструкцией и сносом, хотя, конечно, одного этого довода недостаточно, поскольку значение слов может меняться, как меняется и сам язык.

2. В первом вопросе упоминалось, но не рассматривалось письмо Минфина СССР от 29 мая 1984 г. № 80 «Об определении понятий нового строительства, расширения, реконструкции и технического перевооружения действующих предприятий» (приложение 30). Это письмо продолжает действовать до сих пор (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 28 сентября 2005 г. № А52-1224/2005/2⁵⁶; приложение 31), как было сказано выше, в части, не противоречащей Градостроительному кодексу. Итак, в тексте данного письма Минфина СССР сказано: «К новому строительству относится также строительство на новой площадке предприятия такой же или большей мощности (производительности, пропускной способности, вместимости здания или сооружения) взамен ликвидируемого предприятия, дальнейшая эксплуатация которого по техническим и экономическим условиям признана нецелесообразной, а также в связи с необходимостью, вызываемой производственно-технологическими или санитарно-техническими требованиями».

Другими словами, когда вместо ликвидированного (сносенного) объекта недвижимости создается аналогичный объект или иной объект недвижимости, это уже новое строительство, но никак не реконструкция.

3. Названные выше Ведомственные строительные нормы ВСН 58–88 (р) «Положение об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения» указывают:

«5.3. При реконструкции зданий (объектов) исходя из сложившихся градостроительных условий и действующих норм проектирования помимо работ, выполняемых при капитальном ремонте, могут осуществляться:

изменение планировки помещений, возведение надстроек, встроек, пристроек, а при наличии необходимых обоснований – их частичная разборка;

повышение уровня инженерного оборудования, включая реконструкцию наружных сетей (кроме магистральных);

улучшение архитектурной выразительности зданий (объектов), а также благоустройство прилегающих территорий.

При реконструкции объектов коммунального и социально-культурного назначения может предусматриваться расширение существующих и строительство новых зданий и сооружений подсобного и обслуживающего назначения, а также строительство зданий и сооружений основного назначения, входящих в комплекс объекта, взамен ликвидируемых».

Значит, если взамен сносимых зданий строятся новые здания, это можно квалифицировать как реконструкцию. Однако не следует забывать, что Ведомственные строительные нормы ВСН 58–88 были утверждены в конце 1988 г., когда действовали иные нормы права. Сегодня Ведомственные строительные нормы ВСН 58–88 действуют в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации. А то, что установлено законодательством, прекрасно демонстрирует постановление ФАС Северо-Западного округа от 5 августа 2005 г.

⁵⁴ Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70 000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1989. С. 674.

⁵⁵ Там же. С. 736.

⁵⁶ Официально не опубликовано.

№ А56-49972/04 (приложение 32), в котором суд сравнил понятия «строительство» и «реконструкция» (приведенные в п. 13 и 14 ст. 1 Градостроительного кодекса): «Строительством является создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства). Реконструкцией является изменение параметров объектов капитального строительства, их частей (количества помещений, высоты, количества этажей (далее – этажность), площади, показателей производственной мощности, объема) и качества инженерно-технического обеспечения. Сопоставление данных понятий позволяет сделать вывод о том, что реконструкцией может быть признано такое изменение объектов капитального строительства, которое не требует сноса этого объекта».

Справедливости ради заметим, что хотя ранее действовавший Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ⁵⁷ (который был признан утратившим силу после введения в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ) не давал определений слов «строительство» и «реконструкция», анализ статей данного Кодекса позволяет сделать вывод, что эти понятия не совпадают.

Из сказанного о сносе объектов недвижимости в ходе реконструкции следует вывод: снос свидетельствует о новом строительстве, доказывает отсутствие факта реконструкции и дает инвестору (при соблюдении ряда условий) возможность приобрести право собственности на новый объект недвижимости (п. 1 ст. 218 ГК РФ). Ведь с момента сноса (уничтожения) объекта недвижимости, в силу ст. 235 ГК РФ, право собственности на него прекращается.

Увы, разницу между сносом и реконструкцией порой не учитывают даже в Верховном Суде России. Примером может служить не только судебная практика, но и документы высшего судебного органа страны. Так, в приказе Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 76 «О введении Табеля форм ведомственной отчетности в федеральных судах общей юрисдикции и системе Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации»⁵⁸, а точнее, в Заявочном титульном списке стройки сказано: характер строительства – новое строительство (реконструкция). Конечно, точнее было бы написать: характер строительных работ – новое строительство или реконструкция.

Поскольку, говоря о сносе домов (зданий), подлежащих реконструкции на основании актов исполнительной власти, мы вернулись к понятию «реконструкция», разберем еще один немаловажный аспект данного понятия. Из первого вопроса разд. I книги известно, что при реконструкции изменяются параметры реконструируемого дома (здания). Но каковы рамки, границы таких изменений? Может ли в процессе реконструкции недвижимое имущество измениться настолько, что оно станет другим, новым недвижимым имуществом? Иными словами, может ли реконструкция повлечь не только изменение существующей вещи, но и создание новой?

До последнего времени судебная практика придерживалась позиции, согласно которой реконструкция изменяет вещь, но не создает новую. В этом плане показателен вывод Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа, сделанный в постановлении от 21 декабря 2004 г. № Ф03-А51/04-1/3611 (приложение 33): «...суд... отклонил как необоснованные доводы истца о том, что в результате реконструкции... объекта была создана новая вещь, исходя из того, что осуществление реконструкции объекта недвижимости не свидетельствует о создании новой вещи».

Но представим, что рядом со зданием (принадлежащим какому-нибудь городу) построили новое строение и соединили оба объекта недвижимости переходом для людей. В результате появился новый объект недвижимости – два строения, объединенные переходом. Как в таком случае расценить выполненные работы по его созданию? Так как их нельзя назвать новым

⁵⁷ СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2069.

⁵⁸ Официально не опубликовано.

строительством (ведь существовавшее до начала работ здание не снесено), остается квалифицировать их как реконструкцию, в результате которой к первоначальному зданию посредством перехода пристроили новое здание, после чего появился новый объект недвижимости.

Приведенная ситуация показывает – реконструкция может повлечь создание нового объекта недвижимости. Такую позицию занял и высший судебный орган по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами. В Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2005 г. № 10477/05⁵⁹ (приложение 34) указано: «Также необоснован и вывод судов о том, что в результате реконструкции здания аэровокзала не было создано нового объекта.

Согласно экспертному заключению... эксплуатация старого здания аэровокзала для осуществления международных воздушных перевозок без его реконструкции и расширения путем возведения дополнительного пристроя к нему была невозможна, и здание международного сектора аэровокзала города Челябинска является объектом, возникшим в результате реконструкции (модернизации) старого здания аэровокзала».

С учетом всего сказанного о содержании актов о реконструкции можно (и, вероятно, нужно) выделить основную черту этих актов: их предписания нарушают права, свободы и (или) интересы владельцев недвижимости, находящейся в домах (зданиях), которые власть решила реконструировать. Несмотря на столь расплывчатую формулировку, приведенная основная черта актов о реконструкции имеет вполне конкретное объяснение. Напомним, что является главным мотивом проведения реконструкции. Конечно, нахождение дома (здания) в престижном, выгодном и (или) удобном для предпринимательской деятельности инвестора месте (например, для торговли в центре Москвы). Но чтобы завладеть «лакомым куском», нужно устранить все обременения такового, нарушив права владельцев данной недвижимости. Поэтому принимается акт исполнительной власти, который дает возможность устранить мешающих инвестору (лицу, которое желает завладеть «лакомым куском») всех прочих владельцев недвижимости и создает видимость законности действий инвестора.

Интересно, что нарушения прав владельцев недвижимости могут быть самыми разнообразными. Это и выселение нанимателей, и вывод собственников, и даже реформирование и ликвидация организаций. Например, в постановлении Правительства Москвы от 1 апреля 2003 г. № 224-ПП «О проекте планировки кварталов № 535, 536, 537, 542 района Хамовники» (приложение 35) имеется Приложение 7, которое так и называется – «Перечень предприятий и организаций, подлежащих реформированию и ликвидации на территории кварталов № 535, 536, 537, 542 района Хамовники». И в этом перечне указано закрытое акционерное общество, являющееся коммерческой организацией.

Более конкретно о нарушениях прав и законных интересов владельцев недвижимости будет сказано в других вопросах книги.

Итак, очевидно, что акты о реконструкции содержат немало подводных камней. Но, пожалуй, самое главное в данных актах даже не это, а то, что составляются они безграмотно и насквозь пронизаны ложью и обманом. Обманом во имя наживы лиц, наделенных властью.

⁵⁹ Вестник ВАС РФ. 2006. № 5.

Вопрос 2. Правовая (юридическая) природа актов исполнительной власти о реконструкции

Теперь, когда рассмотрены основные и наиболее важные особенности актов о реконструкции, следует разобраться с правовой (юридической) природой данных актов, после чего изучение актов о реконструкции можно будет считать законченным.

Акты о реконструкции принимаются местными органами власти, т. е. исполнительной властью республик, краев, областей, городов федерального значения и других равноправных субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 1 Конституции России). Одно из отличий актов исполнительной власти субъектов Федерации от актов федеральных органов исполнительной власти заключается в том, что вид (форма) актов вторых определяется принятыми на федеральном уровне законами (например, Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации») и подзаконными актами (например, постановлением Правительства России от 13 августа 1997 г. № 1009 и приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 14 июля 1999 г. № 217), а вид (форма) первых – местными актами, изданными соответствующими субъектами Федерации (например, в столице издан Закон г. Москвы от 26 февраля 1997 г. № 5 «О Правительстве Москвы»)⁶⁰.

Вследствие данного отличия, акты федеральных органов исполнительной власти издаются только «в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений» и издание актов в ином виде (в частности, в виде указаний, «писем и телеграмм не допускается»⁶¹), а акты органов исполнительной власти субъектов Федерации могут быть изданы и в другом виде (форме). Так, Правительство столицы является высшим, постоянно действующим коллегиальным исполнительным органом власти г. Москвы, издающим свои акты «в форме постановлений» и распоряжений (п. 1 ст. 1 и п. 1 ст. 21 Закона г. Москвы «О Правительстве Москвы») и возглавляемым мэром Москвы (ст. 5 Закона г. Москвы «О Правительстве Москвы»), который вправе издавать «указы (постановления) и распоряжения» (п. 1 ст. 22 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶²).

Чтобы понять правовую природу актов о реконструкции, необходимо выяснить правовую природу издаваемых исполнительной властью актов. При этом придется найти ответы не только на практические вопросы, но и обратиться к теории права.

В настоящее время органы исполнительной власти вправе издавать нормативно-правовые акты и правоприменительные акты. К сожалению, в законах, разъяснениях высших судебных органов, актах Министерства юстиции, включая приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 14 июля 1999 г. № 217 (приложение 3), в периодической печати и даже в учебной литературе нет четкого разделения актов исполнительной власти на виды. Более того, нет даже единого понимания и точного определения нормативно-правовых и правоприменительных актов. Поэтому придется определить это самостоятельно.

Нормативно-правовой акт – документ, содержащий нормы права. В источниках (упомянутых в предыдущем абзаце) нормативно-правовой акт часто называют «нормативным пра-

⁶⁰ Данный закон признан утратившим силу, поскольку вместо него принят закон г. Москвы от 20 декабря 2006 г. № 65 «О Правительстве Москвы» («Тверская, 13», № 7–8, 23.01.2007), но его положения, указанные в настоящей книге, полностью сохранены (*Прим. авт.*).

⁶¹ См.: п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства РФ № 1009.

⁶² СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

вовым актом» (ст. 1 НК РФ), актом, имеющим нормативный характер (ст. 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации») или правовым актом (п. 1ст. 15 Конституции России). А самыми лучшими считаются следующие два определения:

«...в юридической доктрине принято исходить из того, что нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.», данное в п. 2. Постановления Государственной Думы Федерального Собрания от 11 ноября 1996 г. № 781-11 ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации»⁶³;

«под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо оттого, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом», указанное в п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»⁶⁴.

Однако из всех названий наиболее точно определение «нормативно-правовой акт». Поскольку только он создает и содержит нормы права, то его нужно отличать от:

нормативного акта – документа, содержащего нормы, не являющиеся нормами права (так, инструкции о правилах обращения с бытовым прибором, например утюгом, содержат технические нормы, не являющиеся нормами права);

правоприменительного акта – документа, содержащего предписания, основанные на существующих нормах права.

Вероятно, может возникнуть вопрос: что представляют собой нормы права, содержащиеся в нормативно-правовых актах? Норма права – это установленное и охраняемое государством общеобязательное правило поведения. Норма права обязательна для неопределенного круга лиц (она может быть предназначена какой-либо группе лиц, но никогда не адресуется конкретному лицу или лицам), рассчитана на неоднократное применение и конструируется по модели условного предложения: «если..., то...». Примером нормативно-правового акта исполнительной власти, связанного с реконструкцией, можно назвать постановление Правительства Москвы от 23 января 2001 г. № 68-ПП «Об утверждении формы примерного инвестиционного контракта (договора) и регламента подготовки и реализации городских инвестиционных программ по строительству (реконструкции, комплексному капитальному ремонту) жилых объектов в городе Москве» (приложение 18).

Правоприменительный акт – документ, применяющий нормы права в конкретной ситуации и (или) к конкретным субъектам права. В отличие от нормативно-правового, правоприменительный акт не содержит норм права, а применяет существующие нормы права. А поскольку правоприменительный акт – это подзаконный акт, который применяет уже действующее право,

⁶³ СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.

⁶⁴ Российская газета. 2003. № 15.

то главной его особенностью является соответствие нормам права, содержащимся в нормативно-правовых актах.

Примером правоприменительного акта исполнительной власти, связанного с реконструкцией, является распоряжение № 315 (приложение 10).

Правоприменительные акты иногда называют «ненормативными актами» (например, в решении Арбитражного суда Краснодарского края от 11 мая 1999 г. № А-32-5900/99-45/188; см. приложение 36) или «индивидуальными правоприменительными актами» (см. постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» – приложение 37). Оба этих названия неточны, поскольку «ненормативным актом» является даже нормативно-правовой акт, а понятием «индивидуальные правоприменительные акты» охватываются далеко не все правоприменительные акты (ведь существуют правоприменительные акты, применяющие нормы права не к индивидуальному субъекту права, а сразу к нескольким субъектам права).

Из определений нормативно-правовых и правоприменительных актов напрашивается вывод: акты о реконструкции всегда являются правоприменительными актами и не могут быть нормативно-правовыми, поскольку издаются по конкретному вопросу и не содержат общеобязательных норм права (т. е. не создают норм права, а применяют в конкретной ситуации уже существующие нормы права).

В зависимости от правовой природы и содержания акты исполнительной власти должны иметь различный вид, название (использование вместо слова «вид» слова «форма» здесь ошибочно, поскольку форма у всех актов-документов одна – письменная). Это видно из законов об исполнительной власти. Например, в ст. 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» сказано: «Правительство... издает постановления и распоряжения... Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений... Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющим нормативного характера, издаются в форме распоряжений...».

Аналогичные нормы содержатся и в законах субъектов Российской Федерации. Так, согласно п. 1 ст. 21 Закона г. Москвы от 26 февраля 1997 г. № 5 «О Правительстве Москвы»⁶⁵, акты, «имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений», а акты «по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений...». Что касается мэра Москвы, то закон обязывает его издавать свои нормативно-правовые акты в виде указов, а правоприменительные акты – в виде распоряжений (п. 5, 6 Устава г. Москвы, утвержденного Московской городской Думой 28 июня 1995 г. и введенного в действие с 1 августа 1995 г.⁶⁶).

Из сказанного следует, что, например, в Москве акты о реконструкции должны издаваться только в виде распоряжений Правительства и мэра Москвы. Однако на практике органы исполнительной власти столицы издают свои акты о реконструкции в виде и распоряжений (как, например, распоряжение № 315), и постановлений (постановление № 625). Вероятно, исполнительная власть либо не придает значения названиям своих актов, что маловероятно, либо пытается ввести людей в заблуждение относительно правовой природы актов о реконструкции, что больше похоже на правду.

Названия актов о реконструкции, изданных в виде распоряжений, совпадают с их правовой природой (будучи по своей сути правоприменительными актами, они являются такими и по названию). Иными словами, акты-распоряжения являются правоприменительными и должны соответствовать нормативно-правовым актам.

⁶⁵ Ведомости Московской Думы. 1997. № 4.

⁶⁶ Ведомости Московской городской Думы. 1995. № 4.

Но как быть с актами о реконструкции, изданными в виде постановлений или указов, ведь их вид (название) не совпадает с их правовой природой? Возникает вопрос: какие это акты – нормативно-правовые или правоприменительные? Ответ зависит от того, что имеет большее значение в подобной ситуации – название акта или его содержание (определяющее правовую природу акта). Решающее значение все же имеет содержание акта о реконструкции, что подтверждено и теорией, и судебной практикой. Поэтому, какое бы название ни носил акт о реконструкции (даже устав или конституция), он, как уже было сказано выше, является правоприменительным.

К сожалению, это приходится доказывать и обосновывать в каждом конкретном случае, поскольку даже суды зачастую считают изданные в виде постановлений акты о реконструкции нормативно-правовыми. Например, жители дома № 3 по Домостроительной улице г. Москвы обратились в суд, пытаясь оспорить несколько актов исполнительной власти (включая п. 1, 2.5, 5 упоминавшегося выше постановления Правительства Москвы № 609 от 11 июля 1995 г. «О развитии Центра временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев на территории микрорайона Востряково западного административного округа»; приложение 27). Решением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 4 ноября 1999 г. требования заявителей удовлетворены частично. Определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 6 июня 2000 г. решение суда первой инстанции отменено частично и дело направлено на новое рассмотрение. Решением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 30 марта 2001 г. № 3-10/2001 требования заявителей удовлетворены (в частности, признаны недействительными и не порождающими правовых последствий п. 1, 2.5, 5 постановления Правительства Москвы от 11 июля 1995 г. № 609; приложение 38). Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела на открытом судебном заседании 8 июня 2001 г. кассационные жалобы Правительства г. Москвы и комитета по делам миграции Правительства столицы и своим определением № 5-Г01-66 (приложение 39) решение суда первой инстанции от 30 марта 2001 г. оставила без изменения, а кассационные жалобы – без удовлетворения. Итак, постановление Правительства Москвы от 11 июля 1995 г. № 609 рассматривалось судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда дважды – 4 ноября 1999 г. и 8 июня 2001 г., – и оба раза акт Правительства Москвы расценивался как правовой (в определении от 8 июня 2001 г. сказано: в оспариваемых заявителями «правовых актах Правительства Москвы указано...»). Причем непонятно, данный акт правовым был назван в смысле нормативно-правового или правоприменительного? Какова правовая природа указанного постановления Правительства Москвы от 11 июля 1995 г. № 609? Вне всякого сомнения, это правоприменительный акт.

Таким образом, понятно, что те акты о реконструкции, которые изданы в виде постановлений, приняты с нарушением закона. А если акт о реконструкции, например постановление № 625 (приложение 12), имеет не соответствующий закону вид (в нарушение п. 1 ст. 21 Закона г. Москвы от 26 февраля 1997 г. № 5 «О Правительстве Москвы»), то не влечет ли это его недействительность с момента принятия?

Нет, не влечет. Одного лишь факта принятия органом исполнительной власти акта о реконструкции (правоприменительного акта) не в виде распоряжения, а в виде нормативно-правового акта (постановления, указа) недостаточно для признания его недействительным (а жаль!). Неверное название акта о реконструкции не делает его недействительным. В подобной ситуации, вынося решение от 20 июня 2002 г. № ГКПИ 2002-476 (по делу о признании недействительным распоряжения Правительства России от 1 ноября 1993 г. № 1944-р; см. приложение 40), Верховный Суд Российской Федерации указал: «...довод заявителя о том, что обжалуемый нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации принят в форме распоряжения, а не постановления, основанием для признания этого акта, явля-

ющего по содержанию нормативным правовым актом и принятого в пределах полномочий Правительства... недействительным не является».

Вместе с тем сказанное о правовой природе актов о реконструкции позволяет сделать важный вывод: поскольку юридическая природа актов о реконструкции определяется их содержанием, а не видом (названием), к ним должны применяться нормы и правила в соответствии с их правовой природой. Иными словами, ко всем актам о реконструкции должны применяться нормы и правила, применяемые к правоприменительным актам, и, кроме того, акты о реконструкции не должны противоречить нормативно-правовым актам (в том числе нормативно-правовым актам органа исполнительной власти, который издал акт о реконструкции с названием, не соответствующим правовой природе данного акта о реконструкции).

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.