



Ассоциация

**«Общероссийская негосударственная
некоммерческая организация – общероссийское
отраслевое объединение работодателей
«Национальное объединение саморегулируемых
организаций, основанных на членстве лиц,
осуществляющих строительство»**

ПРЕЗИДЕНТ

ул. М. Грузинская, д. 3, Москва, 123242
Телефон/факс: (495) 987-31-50
E-mail: info@nostroy.ru
<http://www.nostroy.ru>
ОКПО 94161063, ОГРН 1097799041482
ИНН/КПП 7710478130/770301001

штамп регистрации

На № _____ б/н _____ от _____ 28.09.2020 _____

О проекте федерального закона № 1023225-7

Председателю Экспертного совета
по строительству, промышленности
строительных материалов и
проблемам долевого строительства
при Комитете Государственной Думы
по транспорту и строительству

Ресину В.И.

es@mos.ru

Уважаемый Владимир Иосифович!

Ассоциация «Национальное объединение строителей» (далее – Ассоциация) рассмотрела проект федерального закона № 1023225-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект) и сообщает следующее.

Ассоциация поддерживает концепцию законопроекта и полагает его принятие своевременным и важным для строительной отрасли.

Ранее Ассоциацией неоднократно отмечалась необходимость создания единого механизма комплексного и устойчивого развития территорий, который заменит собой предусмотренные Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГрК РФ) отдельные процедуры развития застроенных территорий, комплексного развития территорий и комплексного освоения территорий и позволит, в частности, осуществлять редевелопмент территорий, на которых расположены как многоквартирные дома, так и иные объекты капитального строительства (гаражи, объекты ИЖС и проч.).

Создание указанного единого механизма позволит решить серьезные проблемы, связанные с невозможностью применения в чистом виде отдельных механизмов редевелопмента (развития застроенных территорий, комплексного

развития территорий) в условиях смешанной городской застройки и, как следствие, с необходимостью дробить развиваемую территорию на несколько частей.

Рассматриваемый законопроект предусматривает создание единого института комплексного развития территорий (проектируемая глава 10 ГрК РФ) взамен предусмотренных ГрК РФ механизмов развития застроенных территорий, комплексного развития территорий и комплексного освоения территорий (глава 5¹ ГрК РФ, законопроектом признается утратившей силу), то есть концептуально направлен на решение обозначенной выше проблемы.

Вместе с тем, по тексту законопроекта имеется ряд замечаний и предложений по его дальнейшей доработке. Перечень замечаний и предложений прилагается.

Просим учесть позицию профессионального сообщества.

Дополнительно сообщаем, что законопроект в настоящий момент также рассматривается Экспертным советом Ассоциации по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет), в связи с чем позиция Ассоциации, изложенная в настоящем письме, может быть в дальнейшем уточнена по итогам рассмотрения законопроекта Экспертным советом.

Приложение: на 10 л.

Место для подписи

А.Н. Глушков

Замечания и предложения
Ассоциации «Национальное объединение строителей»
по проекту федерального закона № 1023225-7 «О внесении изменений
в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные
законодательные акты Российской Федерации»

1. Законопроектом недостаточно последовательно проводится идея создания единого механизма комплексного развития территорий, что влечет риски неопределенности правового регулирования, снижает гарантии практической реализуемости проектируемых механизмов комплексного развития территорий (далее – КРТ).

Концепцией законопроекта предусматривается создание единого механизма КРТ взамен предусмотренных действующей редакцией ГрК РФ отдельных механизмов развития застроенных территорий, комплексного развития территорий, комплексного освоения территорий (проектируемая глава 10 ГрК РФ).

Вместе с тем идея создания единого института КРТ реализована в законопроекте не вполне последовательно. Фактически законопроект (часть 1 статьи 64 ГрК РФ в редакции законопроекта) перечисляет три отдельных случая, объединенных общим понятием «КРТ» (преобразование застройки многоквартирными домами; преобразование иной застройки (за исключением многоквартирных домов); освоение незастроенных территорий).

При этом законопроект не содержит единого, целостного и в достаточной мере подробного перечня объектов недвижимости, которые должны быть расположены не менее, чем на 50% территории КРТ. Законопроект также не устанавливает требования к иным объектам недвижимости, которые могут входить в «оставшуюся» часть территории КРТ, что на практике приведет к возникновению правовой неопределенности при подготовке решений о КРТ, проведении торгов по КРТ, к оспариванию заинтересованными лицами решений (действий) уполномоченных органов, связанных с реализацией проектов КРТ, к оспариванию результатов проводимых торгов, а также заключаемых по их итогам договоров КРТ.

Концептуально поддерживая введение предлагаемых законопроектом механизмов, упрощающих реализацию проектов КРТ для застройщиков, Ассоциация считает, что отсутствие четких правовых рамок применения указанных механизмов приведет к их практической нереализуемости, потере интереса к проектам КРТ со стороны участников инвестиционно-

строительного процесса, что, в конечном итоге, приведет к снижению потенциала предусмотренных законопроектом норм.

Предлагается: доработать сформулированные в законопроекте нормы о создании целостного механизма КРТ, определив с достаточной определенностью единый перечень и признаки объектов, подлежащих включению в границы территории КРТ, включив в него, в частности, объекты ИЖС, жилые дома блокированной застройки, садовые дома и т.д., закрепив возможность сочетания различных видов объектов на территории КРТ.

Кроме того целесообразно предусмотреть в законопроекте норму, аналогичную части 4 статьи 46¹ ГрК РФ (в действующей редакции).

В соответствии с указанной нормой на застроенной территории, в отношении которой принимается решение о развитии, могут быть расположены помимо многоквартирных домов, объекты инженерной инфраструктуры, обеспечивающие исключительно функционирование таких многоквартирных домов, а также объекты коммунальной, социальной, транспортной инфраструктур, необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан, проживающих в таких домах. Включение в границы такой территории земельных участков и расположенных на них объектов коммунальной, социальной, транспортной инфраструктур, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных районов, допускается по согласованию с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных районов в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

С учетом изложенных предложений представляется целесообразным исключить из законопроекта нормы об установлении минимального процента площади территории КРТ (согласно законопроекту – 50%), которую должны занимать определенные законопроектом объекты недвижимости.

2. Законопроектом вводятся отдельные положения, усложняющие реализацию проектов КРТ для застройщиков (инвесторов) и (или) снижающие гарантии застройщиков при реализации проектов КРТ.

2.1. Так, законопроектом устанавливаются обязательные условия к наличию у застройщика опыта участия в строительстве многоквартирных домов площадью не менее 5 тыс. кв. м не менее, чем в течение 3 лет (часть 3 статьи 65 ГрК РФ в редакции законопроекта). Более того, несоответствие

застройщика данному требованию является основанием для его недопуска к участию в аукционе (часть 19 статьи 66 ГрК РФ в редакции законопроекта).

Вместе с тем согласно действующей редакции ГрК РФ (статья 46⁸ ГрК РФ) аналогичные требования введены только для случаев освоения (комплексного освоения) территорий для строительства стандартного жилья.

Законопроектом указанные выше требования распространяются на любые виды КРТ, даже если реализация проекта КРТ не предполагает строительство многоквартирных домов, что представляется неоправданным.

2.2. Законопроектом ограничивается круг объектов недвижимости, правообладатели которых могут осуществлять КРТ по своей инициативе.

Так, частью 16 статьи 64 ГрК РФ (в редакции законопроекта) установлено, что проект КРТ не может быть реализован по инициативе правообладателей, если на территории расположены объекты, предусмотренные пунктом 3 части 1 статьи 64 ГрК РФ (в редакции законопроекта), то есть земельные участки, не обремененные правами третьих лиц, на которых отсутствуют объекты капитального строительства.

Таким образом, законопроектом исключается возможность реализации по инициативе правообладателей частных земельных участков проектов КРТ. Вместе с тем значительная часть проектов комплексной жилой застройки осуществляется на частных землях по инициативе частных застройщиков.

Следует отметить, что статьей 46⁹ ГрК РФ (в действующей редакции) аналогичные ограничения не установлены. Введение указанных ограничений законопроектом представляется необоснованным.

Кроме того, законопроект содержит только общие положения, закрепляющие саму возможность реализации проектов КРТ по инициативе правообладателей, но не закрепляет обязанность уполномоченного органа заключить такой договор с правообладателями объектов недвижимости, не определяет перечень возможных оснований для отказа в заключении договора КРТ по инициативе правообладателей, что на практике может привести к возникновению правовой неопределенности и спорам между правообладателями объектов недвижимости и уполномоченными органами.

2.3. Законопроект дает возможность предоставления правообладателям объектов недвижимости, реализующим проекты КРТ, смежных земельных участков из государственной (муниципальной) собственности только для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур. Сохранение таких ограничений, как представляется, не способствует стимулированию правообладателей объектов недвижимости к редевелопменту в границах принадлежащих им земельных участков.

Кроме того, законопроект устанавливает возможность предоставления таких участков, но не закрепляет обязанность уполномоченного органа предоставить такие земельные участки правообладателям объектов недвижимости при соблюдении определенных законом условий.

Предлагается:

- ограничить применение предлагаемых законопроектом требований к опыту застройщика случаями создания многоквартирных домов. При этом целесообразно установить отбор инвестора для реализации проектов КРТ через конкурс, а не аукцион, установить порядок проведения такого конкурса, определив в законе возможные критерии отбора. Предусмотренное законопроектом требование к наличию у застройщика опыта строительства многоквартирных домов может быть установлено в качестве одного из критериев конкурса;

- исключить из законопроекта положения, ограничивающие возможность реализации КРТ по инициативе правообладателей незастроенных земельных участков, находящихся в частной собственности;

- закрепить в законопроекте положения об обязанности органа местного самоуправления заключить договор КРТ с правообладателями объектов недвижимости – инициаторами КРТ, определив исчерпывающий перечень оснований для отказа в заключении договора КРТ в таком случае, а также установить критерии включения смежных земельных участков в территорию комплексного развития по инициативе правообладателей и установить обязанность соответствующих органов такое решение согласовать в случае соблюдения установленных требований;

- расширить перечень объектов, для размещения которых правообладателям, реализующим проекты КРТ, могут предоставляться земельные участки из государственной или муниципальной собственности.

3. Законопроект снижает гарантии застройщиков в области оформления земельных отношений, порождает коллизии между ГрК РФ и Земельным кодексом Российской Федерации (далее – ЗК РФ).

3.1. Законопроект устанавливает обязанность исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления после выполнения лицом, заключившим договор, обязательства по подготовке документации по планировке территории, предоставить указанному лицу в соответствии с земельным законодательством в аренду без проведения торгов земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности (пункт 8 части 6 статьи 65 ГрК РФ в редакции законопроекта).

Вместе с тем в соответствии с ЗК РФ предоставление земельного участка в границах территории РЗТ допускается как в аренду, так и в собственность (пункт 1 статьи 39⁵, подпункт 13 пункта 2 статьи 39⁶ ЗК РФ). При этом законопроектом не вносятся изменения в пункт 1 статьи 39⁵ ЗК РФ.

Таким образом, положения законопроекта входят в противоречие с положениями земельного законодательства и ограничивают возможности застройщика по приобретению земельных участков в собственность.

3.2. Законопроектом устанавливается императивный запрет на уступку права аренды земельного участка, предоставленного в целях КРТ (часть 12 статьи 65 ГрК РФ в редакции законопроекта).

Вместе с тем, в соответствии с пунктами 9¹, 9² статьи 22 ЗК РФ (в действующей редакции) передача прав и обязанностей по договору аренды земельного участка, предоставленного для КОТ для строительства стандартного жилья, и образованного из него земельного участка допускается при условии передачи прав и обязанностей по заключенному договору КОТ.

Законопроектом не вносятся изменения в указанные нормы. Таким образом, законопроект в данной части противоречит ЗК РФ и снижает гарантии застройщика при строительстве жилья, поскольку не позволяет передавать права аренды на отдельные земельные участки, на которых строятся многоквартирные дома отдельным специализированным компаниям.

3.3. Законопроектом устанавливается право уполномоченного органа в одностороннем порядке расторгнуть договор КРТ в случае любого, даже не существенного, нарушения инвестором условий договора (часть 13 статьи 65 ГрК РФ в редакции законопроекта). Более того, в этом случае подлежит прекращению и право аренды в отношении земельных участков.

Данные положения создают для застройщика значительные риски расторжения договора и утраты права аренды при возникновении любых нарушений договора, в том числе не зависящих от застройщика. Данные риски, в свою очередь, создают риски неполучения застройщиком проектного финансирования под залог права аренды земельных участков.

3.4. Законопроектом предусмотрено, что отказ лица, заключившего договор КРТ, от его исполнения (в том числе в связи с нарушениями уполномоченного органа) влечет прекращение права аренды земельного участка (части 14, 16 статьи 66 ГрК РФ в редакции законопроекта).

Вместе с тем действующая редакция ГрК РФ предусматривает случаи, когда односторонний отказ от договора одной из его сторон не препятствует продолжению строительства инвестором объектов за свой счет (см. части 24, 28 статьи 46⁹ ГрК РФ в действующей редакции).

Законопроект не вводит аналогичные положения, чем снижает гарантии прав застройщика, который уже начал строительство на земельных участках, и может привести к возникновению у него значительных убытков в связи с расторжением договора аренды и невозможностью исполнения обязательств по иным заключенным договорам, в том числе, кредитным договорам, договорам участия в долевом строительстве и т.п.

Предлагается:

- устранить противоречие между законопроектом и ЗК РФ в части возможности предоставления застройщику земельных участков в границах территории КРТ как в собственность, так и в аренду;

- предусмотреть в законопроекте положения, позволяющие застройщику передавать права по договорам аренды земельных участков, предоставленных для КРТ и образованных из них земельных участков при условии передачи прав и обязанностей по договору КРТ;

- ограничить право уполномоченного органа на односторонний отказ от договора случаями существенных нарушений договора застройщиком;

- закрепить положения, позволяющие застройщику продолжать реализацию проекта КРТ в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории в случае одностороннего отказа одной из сторон от договора в установленных законом случаях.

4. Законопроектом необоснованно ограничиваются полномочия органов местного самоуправления в области развития территорий.

Согласно части 4 статьи 64 ГрК РФ (в редакции законопроекта) решение о КРТ принимается главой местной администрации муниципального образования, в случае, если такие полномочия закреплены за главой местной администрации нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. В противном случае решение о КРТ принимается высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Указанные положения законопроекта необоснованно ограничивают полномочия органов местного самоуправления по развитию территорий.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определение параметров развития территорий муниципальных образований, в частности, утверждение генеральных планов, правил землепользования и застройки, местных нормативов градостроительного проектирования отнесено к вопросам местного значения. В связи с этим статьей 8 ГрК РФ (в действующей редакции) полномочия в сфере

комплексного и устойчивого развития территорий также закрепляются за органами местного самоуправления.

Следует подчеркнуть, что именно в правилах землепользования и застройки, утверждаемых и изменяемых органами местного самоуправления, определяются зоны комплексного и устойчивого развития территорий. С учетом этого лишение органов местного самоуправления полномочий по принятию решений о КРТ в границах указанных территорий представляется необоснованным, противоречащим смыслу правового регулирования, установленного законодательством о градостроительной деятельности.

Принятие решений о КРТ органами государственной власти субъектов Российской Федерации вместо органов местного самоуправления может привести к усложнению и затягиванию процессов подготовки решений о КРТ в крупных муниципальных образованиях, в которых уже организована работа по реализации проектов КУРТ, к возникновению конфликтов между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, что негативно скажется на городском развитии.

Предлагается: исключить из законопроекта положения, лишаящие органы местного самоуправления полномочий по принятию решений о КРТ.

5. Законопроектом не в достаточной мере определяется порядок создания и привлечения специализированных организаций, которым уполномоченными органами могут быть переданы полномочия по КРТ.

Согласно части 2 статьи 64 ГрК РФ (в редакции законопроекта) КРТ осуществляется публично-правовыми образованиями самостоятельно, путем передачи ими полномочий по осуществлению указанной деятельности специально созданным для этих целей специализированным организациям или с привлечением юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с заключением с ними договоров о комплексном развитии территории.

Законопроектом не определяется порядок создания указанных специализированных организаций, требования к их организационно-правовой форме, перечень полномочий, которые могут быть им переданы.

Предлагается: определить в законопроекте правовой статус и полномочия специализированной организации, создаваемой в целях КРТ.

6. Переходные положения законопроекта создают риски для реализации проектов комплексного и устойчивого развития территорий.

6.1. Законопроект (часть 3 статьи 4) определяет, что договоры о развитии застроенных территорий, договоры комплексного освоения

территории и договоры, предусматривающие осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории в соответствии с ГрК РФ (в редакции до дня вступления в силу законопроекта), сохраняют свое действие в соответствии с условиями этих договоров. Изменение и расторжение указанных в настоящей части договоров осуществляется в порядке, действовавшем на день заключения таких договоров.

Вместе с тем законопроектом не урегулированы ситуации, в которых решение о КУРТ (об РЗТ, КРТ по инициативе органа местного самоуправления, КОТ) уже принято, но соответствующий договор с инвестором еще не заключен. Поскольку заключить договор об РЗТ, КРТ по инициативе органа местного самоуправления, КОТ уже не будет возможно, уполномоченный орган будет вынужден повторно принимать решение о КРТ, а если проведены торги – обеспечивать их повторное проведение, что в целом приведет к необоснованному увеличению сроков реализации проекта.

6.2. Частью 2 статьи 4 законопроекта предусмотрено, что внесение изменений в правила землепользования и застройки, утвержденные в порядке, установленном ГрК РФ до дня вступления в силу законопроекта, в связи с его принятием не требуется.

Вместе с тем законопроект не устанавливает, что ранее установленные зоны комплексного и устойчивого развития территорий, приравниваются по правовому режиму к зонам КРТ (в смысле законопроекта), что на практике может привести к неопределенности по вопросу о допустимости реализации того или иного проекта КРТ в той или иной ранее установленной зоне КУРТ.

Кроме того, законопроект не учитывает, что муниципалитеты могут принять решение о внесении изменений в правила землепользования и застройки (либо о принятии новых правил землепользования и застройки) в инициативном порядке в целях их приведения в соответствие с внесенными законопроектом изменениями. При этом на месте старых зон КУРТ различных видов будут отражаться новые зоны КРТ, предусмотренные законопроектом. В то же время муниципалитет будет вынужден провести общую процедуру внесения изменений в ПЗЗ в указанном случае, что нецелесообразно, так как вносимые изменения будут носить технический характер (при условии, что границы зон КРТ не изменяются по сравнению с границами старых зон КУРТ);

6.3. Частью 4 статьи 4 законопроекта предусмотрено, что нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации может быть установлен порядок принятия решения о досрочном расторжении договоров, заключенных в соответствии с главой 5¹ ГрК РФ в случаях, если в течение одного года с даты заключения таких договоров не утверждена документация

по планировке территории и (или) в течение двух лет с даты заключения таких договоров не получено разрешение на строительство.

Введение данного положения представляется несоответствующим интересам застройщиков, реализующих проекты КУРТ. Нередко договоры КУРТ предусматривают длительные сроки реализации и этапность строительства. В рамках отдельных этапов осуществляется строительство одного или нескольких многоквартирных домов, объектов социальной инфраструктуры. Реализация следующего этапа происходит после завершения предыдущего. В связи с чем одновременное получение разрешения на строительство всех объектов, строительство которых предполагается в рамках соответствующего договора, не представляется возможным. При этом предоставление возможности расторгать такие договоры в случае, если в течение двух лет с даты заключения таких договоров не получено разрешение на строительство фактически парализует деятельность по ее развитию, приведет к нарушению прав лица, заключившего такой договор, фактически нивелирует инвестиционную составляющую реализуемого проекта.

Предлагается:

- установить переходный период для территорий, в отношении которых принято решение о комплексном и устойчивом развитии в соответствии с положениями главы 5¹ ГрК РФ, но соответствующие договоры не заключены, определив, что в таких случаях подлежит заключению договор, определенный решением уполномоченного органа о РЗТ, КРТ, КОТ, с применением к нему положений главы 5¹ ГрК РФ (в редакции, до внесения изменений, предусмотренных законопроектом) о договорах соответствующего вида;

- определить, что к отношениям сторон по исполнению договоров РЗТ, КРТ, КОТ подлежат применению положения законодательства, регулирующие соответствующие отношения на дату заключения таких договоров без применения к ним положений законопроекта о КРТ;

- приравнять зоны КУРТ к зонам КРТ, установить упрощенный порядок внесения изменений в ПЗЗ (без получения заключения комиссии, проведения общественных обсуждений, публичных слушаний), если единственным изменением является определение границ зон КРТ, при условии, что они полностью совпадают с границами ранее установленных зон КУРТ;

- исключить из законопроекта переходные положения о досрочном расторжении договоров, заключенных в соответствии с главой 5¹ ГрК РФ.

Дополнительно отмечаем, что законопроект в значительной части затрагивает сферу имущественных и жилищных прав

граждан-правообладателей жилых помещений в многоквартирных домах, индивидуальных жилых домов, иных объектов недвижимости. В связи с этим при доработке законопроекта важно обеспечить баланс интересов таких правообладателей и интересов застройщиков (инвесторов), реализующих проекты КРТ. Необеспечение такого баланса может привести к возникновению споров между застройщиками и правообладателями объектов недвижимости, росту социальной напряженности и, в конечном итоге, может привести к снижению интереса к проектам КРТ как со стороны инвесторов, так и со стороны уполномоченных органов. Это, в свою очередь, может негативно повлиять на инвестиционный климат в сфере редевелопмента.