



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**


_____ **Н.Г. Кутыгин**
(подпись)

«09» 09 2015 г.

Утверждено
Экспертным Советом Ассоциации
«Национальное объединение строителей» по
вопросам совершенствования законодательства в
строительной сфере
(протокол № 27 от «05» августа 2015 г.)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по результатам правовой экспертизы
проекта федерального закона «О развитии территорий»**

Экспертным Советом НОСТРОЙ по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза проекта федерального закона «О развитии территорий» (далее – Законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 27.04.2015 по 26.06.2015 на основании Положения об Экспертном Совете, экспертной группой в составе:

Сапегинной Ирины Сергеевны – директора по развитию НП СРО «Объединение строителей «МОНОЛИТ»;

Курикалова Юрия Леонидовича – СРО НП «Инженерные системы-монтаж»;

Кузьма Ирины Евгеньевны - заместителя Руководителя Аппарата Ассоциации «Национальное объединение строителей»;

Мешалова Александра Валентиновича – НП СРО «Объединение Нижегородских строителей»;

Мелентьевой Ольги Михайловны – старшего эксперта по нормотворчеству ООО «ЭТАЛОН-ИНВЕСТ»;

Федорченко Максима Владиславовича – генерального директора НП СРО «Строительное региональное партнерство».

При проведении правовой экспертизы Законопроекта Экспертный Совет проанализировал текущую редакцию законодательных актов, в которые предложено внести изменения законопроектом, иные законодательные акты, регулирующие градостроительные правоотношения, а также текст Законопроекта.

Данный Законопроект предусматривает порядок принятия решения о развитии территории, порядок заключения и условия договора о развитии территорий, особенности исполнения договора о развитии, особые условия для развития территорий с целью строительства жилья экономического класса и наемных домов, вносит изменения в некоторые нормативно-правовые акты. Законопроект направлен на оптимизацию отношений в процессе комплексного освоения (застройки) территорий или градостроительного развития (реновации) застроенных территорий. В соответствии с предлагаемой терминологией оба этих процесса являются деятельностью по развитию территории. Главная цель Законопроекта – определить порядок вовлечения в деятельность по развитию территории всех заинтересованных лиц, установив порядок взаимодействия между ними и лицом, заключившим с публично-правовым образованием («уполномоченным органом») договор о развитии территории. Решение данных задач является актуальным и необходимым. Вместе с тем решение поставленных при разработке Законопроекта задач осуществляется без системного учета правовых институтов и практических условий градостроительной деятельности и не может быть признано вполне удовлетворительным.

Основой выделения самой категории «развитие территорий» являются существующие на практике формы инвестиционно-строительной деятельности по развитию территорий – в международной терминологии «девелопмент», который федеральное законодательство предусматривает только в нескольких специальных формах «освоения территорий» и «развития застроенных территорий». Анализ фактического содержания соответствующих правоотношений показывает, что развитие территории – организация градостроительной деятельности на данной

территории, осуществляемая, как правило, частным инвестором при содействии публично-правового образования.

Недостатками Законопроекта с точки зрения достижения практических целей следует признать неприемлемые положения концептуального характера и значительные юридические дефекты (пункты 1 – 3 заключения).

Считаем необходимым принятие данного Законопроекта при условии его доработки и устранения нижеперечисленных концептуальных и правовых замечаний к Законопроекту:

1. Недостаточная обоснованность и внутренние противоречия предусматриваемых Законопроектом изменений градостроительного законодательства.

Положения Законопроекта предусматривают значительный пересмотр основополагающих норм градостроительного законодательства. В частности, Законопроект вносит изменение в само понятие «градостроительная деятельность», исключая ее принципиальное отнесение к деятельности по развитию территорий из определения, приводимого в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – ГсК РФ). Пересмотр определения градостроительной деятельности необходим в связи с включением в него с 2011 года деятельности по эксплуатации зданий, сооружений (которая заведомо не является деятельностью по развитию территорий). Необходима тщательная проработка вопросов предлагаемой в Законопроекте терминологии. В том числе должна быть оценена целесообразность введения категории «развитие территорий» в смысле Законопроекта, применения словосочетания «градостроительное развитие территорий» или использования иной терминологии.

В рамках Законопроекта пересмотр норм градостроительного законодательства удовлетворительным образом не обеспечен. В соответствии с Законопроектом градостроительная деятельность – это деятельность, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений. При этом под развитием территории понимается деятельность по образованию земельных участков в границах данной территории, подлежащих застройке и благоустройству. Таким образом, деятельность по образованию земельных участков, подлежащих застройке, исключена из предмета регулирования законодательства о градостроительной деятельности.

2. Недостаточная проработка некоторых положений Законопроекта о территории, в отношении которой может осуществляться деятельность по развитию.

Согласно статье 5 Законопроекта, развитие территории может быть осуществлено в отношении земельных участков и (или) земель, расположенных в границах одного или нескольких элементов планировочной структуры (квартала, микрорайона) или его части (частей). При этом предусматривается, что развитие территории может осуществляться исключительно в рамках одного элемента планировочной структуры. На практике развитие территорий (в частности, в форме их комплексного освоения) может осуществляться при отсутствии документации по планировке территории, в рамках которой формируется ее планировочная структура. Следует отметить, что в соответствии со статьей 2 Законопроекта развитие территории может включать в себя подготовку документации по планировке территории, то есть принятие решение о развитии территории и заключение договора о развитии территории может осуществляться без наличия такой документации.

Представляется необоснованным и практически нецелесообразным предусматриваемое в Законопроекте ограничение территории, в отношении которой осуществляется развитие, земельными участками в границах элемента планировочной структуры. Это ограничение не оправдано по крайней мере в отношении земельных участков, находящихся во владении частных лиц, даже в том случае, когда проект планировки территории уже существует и не предполагается его изменение в процессе градостроительного развития (хотя такая ситуация маловероятна). В законодательном акте о градостроительном развитии следует прямо указать, что оно может осуществляться в отношении земельных участков, расположенных в границах различных элементов существующей планировочной структуры, но в пределах одной территориальной зоны.

Согласно части 1 статьи 6 Законопроекта в целях развития территории уполномоченный орган принимает следующие решения: 1) о возможном развитии территории; 2) о проведении слушаний по обсуждению возможности развития территории; 3) о развитии территории. Согласно части 2 принятие указанных решений не требуется, если:

1) территория в границах элемента планировочной структуры определена в качестве подлежащей развитию в правилах землепользования и застройки;

2) в границах территории, подлежащей развитию, расположено более тридцати процентов зданий, признанных в установленном

Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу, либо снос, реконструкция таких зданий предусмотрены муниципальными или региональными адресными программами;

3) виды разрешенного использования, предельные размеры и предельные параметры более тридцати процентов земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в границах территории, подлежащей развитию, не соответствуют градостроительному регламенту и их использование опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия;

4) развитие территории планируется в соответствии с заявлением лиц, указанных в пунктах 2 – 4 части 2 статьи 4 (во владении которых находится более половины территории, подлежащей развитию).

По пункту 1 следует отметить, что введение возможности определения территории в качестве подлежащей развитию правилами землепользования и застройки потребовало бы внесение существенных изменений в главу 4 ГсК РФ, причем предполагающих радикальный пересмотр концепции градостроительного зонирования. Законопроектом внесение данных изменений в ГсК РФ не предусмотрено, что означает незаконченность его разработки. Вместе с тем анализ Законопроекта показывает, что предлагаемый механизм развития территорий может быть реализован без введения указанной возможности. Поэтому очевидным способом юридической доработки Законопроекта является исключение из него положений о развитии территории на основании правил землепользования и застройки. Вопрос о целесообразности введения подобных положений в законодательство должен решаться после разработки новой концепции градостроительного зонирования, которая в рамках подготовки Законопроекта не выдвинута.

По пунктам 2 и 3 следует отметить, что неясно, в каком отношении должны определяться 30% аварийных зданий (от общего числа объектов, по площади помещений в них, площади земельных участков и т.д.) и идет ли речь только об объектах жилищного фонда (признание в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу в настоящее время относится только к таким объектам). Установление факта опасности использования объектов для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия вносит в правовую ситуацию еще большую сложность и делает юридический процесс определения несоответствия предлагаемым критериям более 30% объектов практически нереализуемым (даже при условии устранения в формулировке нормы неопределенности, аналогичной содержащейся в

пункте 2).

3. Требуется существенной доработки порядок проведения слушаний по обсуждению возможности развития территорий, содержащийся в статье 7 Законопроекта.

Положения статьи 7 Законопроекта содержат ряд не вполне определенных положений. Так, неясны критерии отбора уполномоченным органом лица, организующего проведение слушаний. Избыточным является представление заинтересованными лицами выписки из государственного кадастра недвижимости, подтверждающей сведения о кадастровой стоимости объектов недвижимости. Указанная информация может быть получена уполномоченным органом в порядке межведомственного обмена. Считаем, что недопустимость участия в слушаниях арендаторов со сроком аренды земельных участков менее пяти лет ограничивает права таких арендаторов. Вызывает сомнение возложение на лицо, уполномоченное на проведение слушаний, ответственности за обеспечение проверки документов и допуска к голосованию заинтересованных лиц. Представляется, что все функции, связанные с организацией и проведением слушаний должны осуществляться уполномоченным органом, так как возможны злоупотребления лицом, организующим проведение слушаний. Из текста законопроекта неясно, что является предметом обсуждения на слушаниях. По этой же причине вызывает сомнения норма, установленная в части 16 статьи 7 Законопроекта, в соответствии с которой законами субъектов Российской Федерации могут быть установлены дополнительные правила проведения слушаний.

4. В Законопроекте не осуществлен в достаточной степени учет особенностей организации градостроительной деятельности при ее осуществлении на территориях, большая часть которых исходно находится во владении частных застройщиков. В целом для инвестора на частных землях заключение договора о развитии территории не дает существенных преимуществ, которые оправдывали бы для него принятие накладываемых таким договором обязательств.

Единственным преимуществом для инвестора при заключении договора о развитии территорий на частных землях является возможность утверждения документации по планировке территории без проведения публичных слушаний. При этом предусматривается возможность установления в проекте планировки территории видов разрешенного использования, не предусмотренных градостроительным регламентом (статья 13 Законопроекта), то есть без необходимости внесения изменений

в правила землепользования и застройки. Это действительно важный момент, поскольку в настоящее время процедура внесения изменений в данную градостроительную документацию является очень сложной и затратной административной процедурой. Вместе с тем с точки зрения системного подхода к регулированию градостроительной деятельности более правильным является упрощение самой процедуры внесения изменения в правила землепользования и застройки.

Отношения, связанные с особенностями осуществления развития территорий в границах земель, находящихся в частной собственности, регулируется статьями 20 и 21 Законопроекта. Указанные статьи не содержат норм, исключających для данной градостроительной ситуации каких-либо из существенных ограничений, содержащихся в статьях 10 и 14. Статьи 20 и 21 не содержат также положений, устанавливающих порядок выкупа у застройщиков инфраструктурных объектов. Вводится только обязанность застройщика передать построенные объекты в государственную или муниципальную собственность или организациям, осуществляющим содержание сетей инженерно-технического обеспечения. При этом какие-либо механизмы компенсации затрат застройщика на строительство указанных объектов отсутствуют. Кроме того, Законопроект предусматривает, что порядок передачи объектов устанавливается нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Представляется, что отсутствие единых норм, устанавливающих порядок передачи таких объектов и компенсации затрат застройщика, приведет к неоднозначной правоприменительной практике, а учитывая сложность экономической ситуации и дефицит бюджетных средств, бремя затрат на строительство инфраструктурных объектов по-прежнему будет нести застройщик. При этом не предусматривается внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, которые бы устанавливали снижение налогообложения при передаче объектов. Таким образом, вот уже много лет обсуждаемый вопрос о снижении издержек застройщика при строительстве инфраструктурных объектов в целях снижения стоимости квадратного метра жилья, остается нерешенным.

Помимо обязанности застройщика по передаче объектов инфраструктуры, установленной в статье 21 законопроекта, в статье 20 содержится норма об обязательстве застройщика безвозмездно передать в государственную или муниципальную собственность объекты капитального строительства и принадлежащие ему земельные участки в объеме не более двадцати процентов от общего количества объектов недвижимости, расположенных в пределах территории, подлежащих

развитию. Также обязательным условием договора о развитии территории с инвестором, осуществляющим строительство на частных землях, является обязательство по заключению договора мены объектов капитального строительства, построенных за счет средств застройщика и принадлежащих ему земельных участков на недвижимое имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности. Помимо того, что редакция указанных норм является неясной и неоднозначной для понимания, вызывает сомнение экономическая выгода застройщика при заключении договора о развитии территорий.

Таким образом, в Законопроекте практически отсутствуют нормы, стимулирующие инвестора, осуществляющего строительство на частных землях, к заключению договоров о развитии территорий.

В статье 10 Законопроекта содержится норма о том, что денежная величина обязательства, принимаемого на себя основным застройщиком по договору о развитии территории, не должна быть выше выгоды, извлекаемой им из развития территории. Представляется, что при практической реализации указанной нормы могут возникнуть сложности при оценке экономической выгоды, извлекаемой из развития территории в денежной или натуральной форме. Также сложно будет реализовать на практике норму пункта 10 части 4 статьи 10 Законопроекта, устанавливающую, что размер обеспечения выполнения обязательств, вытекающих из договора, не должен быть менее выгоды, приобретаемой стороной, нарушившей договор вследствие его неисполнения. При этом надо отметить, что Законопроектом условие об обеспечении предлагается сделать существенным условием, без которого соответственно договор о развитии будет считаться незаключенным. В текущей же редакции ГсК РФ условие о предоставлении обеспечения является факультативным условием договора о развитии застроенной территории. При том, что цену договора о развитии Законопроектом предлагается сделать не существенным условием, хотя на сегодняшний день цена договора о развитии застроенной территории является существенным условием.

Исходя из изложенного, представляется необходимым при разработке законодательного акта о градостроительном развитии исключить для рассматриваемой ситуации большинство ограничений, содержащихся в статьях 10 и 14 Законопроекта, в особенности дополнительных условий получения разрешения на строительство. Представляется необходимым также указать, что заключаемый между инвестором и уполномоченным органом договор должен предусматривать распределение обязательств сторон в отношении части мероприятий по развитию территории, связанной с размещением объектов федерального,

регионального или местного значения, мероприятий за пределами развиваемой территории, в случае, если такие мероприятия необходимы для обеспечения развития данной территории. В частности, в случае строительства за счет инвестора объектов инфраструктуры, помимо его обязательства передать такие объекты в собственность или безвозмездное пользование эксплуатирующим организациям следует предусмотреть порядок полной или частичной компенсации затрат на строительство указанных объектов.

5. Недоработан порядок организации взаимоотношений основного застройщика с собственниками земельных участков и объектов недвижимости, расположенных на территории подлежащей развитию.

Законопроект устанавливает, что при наличии в границах территории нескольких заинтересованных в развитии лиц, развитие территории должно происходить по соглашению с ними. Указанное соглашение заключается до или после заключения договора о развитии. Причем, терминология Законопроекта не содержит расшифровки определения «заинтересованные в развитии лица».

В целях заключения такого соглашения лицо, заинтересованное в развитии территории (либо если договор о развитии уже заключен, то основной застройщик) направляет правообладателям недвижимости, расположенной на этой территории предложения о заключении соглашения о совместном развитии территории либо предложение о приобретении прав на объекты недвижимости. В случае отсутствия положительного результата, застройщик вправе обратиться в суд с одним из следующих исков:

- 1) «О принудительном перераспределении или разделе земельных участков, принадлежащих третьим лицам, если границы данных участков не соответствуют утвержденному проекту межевания и земельные участки приводят к невозможности использования расположенных на них зданий и сооружений». Данная редакция пункта Законопроекта не позволяет определить какие случаи имеются в виду и какие правовые последствия повлечет принятое решение суда.
- 2) О принудительной продаже и прекращении иных прав на объект, при условии несоответствия объекта требованиям градостроительного регламента, документации по планировке территории в случае, если текущее использование объекта представляет опасность.
- 3) Иск о принудительной продаже и прекращении иных прав на объект, если лицо, заключившее соглашение о совместном развитии территории просрочило исполнение обязательств по данному соглашению на шесть

месяцев. В данном пункте прослеживается несоответствие ранее изложенным нормам, так как ранее Законопроект предусматривал право подачи таких исков лишь в случае отказа в заключении соглашения о совместном развитии территории. Соответственно, если соглашения о развитии еще не существует, то и невозможно просрочить его исполнение. 4) в иных случаях необходимо подавать иск о понуждении к заключению соглашения о совместном развитии.

Считаем, что предложенный Законопроектом порядок взаимоотношений основного застройщика с собственниками земельных участков и объектов недвижимости не доработан, он не позволяет определить четкий порядок действий застройщика, который приведет к положительному результату. В свою очередь, данный вопрос на практике является одним из основных при реализации договоров о развитии застроенных территорий. Текущая ситуация требует подробной регламентации порядка действия застройщика при организации правоотношений с правообладателями объектов недвижимости, расположенных на территории, подлежащей развитию.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Национального объединения строителей по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет считает принятие законопроекта необходимым и целесообразным для правового регулирования правоотношений, складывающихся при развитии застроенных территорий. Однако, данный Законопроект требует существенной доработки в связи с изложенными выше замечаниями.

Председатель Экспертного Совета

А.Н. Глушков

Руководитель экспертной группы

И.С. Сапегина