



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

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

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**


_____ **А.Ю. Молчанов**
(подпись)

« 01 » 03 _____ 2017 г.

Утверждено
Экспертным Советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол № 45 от «17» февраля 2017 г.)

Заключение

**по результатам рассмотрения проекта федерального закона «О внесении
изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и
отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания
условий для обеспечения граждан жильем экономического класса»**

Экспертный Совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) провёл анализ проекта федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания условий для обеспечения граждан жильем экономического класса» (далее – законопроект), направленного на рассмотрение Ассоциации «Национальное объединение строителей» Координационным советом по развитию строительной отрасли при аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

Исследование проводилось в период с 11 ноября 2016 года по 16 февраля 2017 года на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- Курикалов Ю.Л. – руководитель рабочей группы;
- Глушков А.Н.;
- Бандорин Л.Е.;
- Желнин Д.А.;
- Тавитов А.Н.

Как следует из пояснительной записки и содержания положений законопроекта, основной его целью является создание правовой базы строительства и эксплуатации домов экономического класса на условиях государственно-частного или муниципально-частного партнерства (далее – ГЧП в жилищном строительстве). С этой целью законопроектом излагается в новой редакции глава 6.3 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ) и вносятся изменения в Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о ГЧП). Согласно законопроекту, основными условиями соглашения о партнерстве в жилищном строительстве являются обязательство частного партнера обеспечить на предоставляемом земельном участке создание домов экономического класса и использование части расположенных в них жилых помещений для передачи по договорам найма или аренды «гражданам, имеющим право на приобретение жилья экономического класса» (действующим законодательством предусмотрено только право покупки такими гражданами жилья экономического класса по регулируемой цене).

В законопроекте предусматривается предоставление гражданам жилых помещений жилищного фонда коммерческого использования на срок, не превышающий срок действия соглашения о ГЧП в жилищном строительстве (не менее чем на 20 и не более чем на 49 лет). Поскольку в соответствии с Гражданским кодексом РФ договоры найма жилых помещений заключаются на срок не более 5 лет, предлагается осуществлять предоставление гражданам жилых помещений по договорам аренды. С целью регулирования отношений по

аренде жилых помещений гражданами в законопроекте предусмотрено внесение изменений в статью 30 Жилищного кодекса РФ.

Сохраняется предусмотренная действующим законодательством возможность установления правового режима использования дома в качестве наемного дома социального или коммерческого использования. Вместе с тем, в целях стимулирования инвестиций в создание арендного жилья, предусмотрена и возможность заключения соглашения без такого ограничения. В этом случае частный партнер может заключать договоры участия в долевом строительстве, без ограничений по размерам цены договоров, но в отношении не более чем 50% объема жилых помещений. Частный партнер обязан в течение 6 месяцев со дня ввода дома в эксплуатацию заключать договоры найма или аренды жилого помещения с гражданами, имеющими право на приобретение жилья экономического класса. Одновременно с договором найма или аренды может заключаться договор о выкупе жилого помещения.

По результатам рассмотрения законопроекта Экспертный Совет отмечает следующее.

Решение задачи формирования и развития рынка арендного жилья значимо для достижения важнейших социальных и экономических целей развития Российской Федерации, ввиду чего данное направление деятельности отнесено федеральными органами власти к числу приоритетных национальных проектов. Представляется перспективным использование при формировании нормативно-правовой базы создания фондов арендного жилья принципов и ряда конкретных норм, включенных в Закон о ГЧП.

Приведенный в статье 7 действующего Закона о ГЧП перечень объектов соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве не содержит объекты жилищного строительства. Не усматривается каких-либо принципиальных оснований отсутствия данных объектов в перечне, юридически означающего неприменимость норм Закона о ГЧП для осуществления жилищного строительства. Вместе с тем Закон о ГЧП предусматривает достаточно сложные процедуры при подготовке к заключению соглашения о ГЧП. Поэтому само по себе включение в перечень статьи 7 объектов жилищного строительства, что повлекло бы одновременное применение процедур, предусмотренных Законом о ГЧП и ГрК РФ, увеличило

бы длительность реализации проектов. В связи с этим представляется оправданным производимое законопроектом включение в ГрК РФ специальных норм, регулирующих отношения по ГЧП в жилищном строительстве (с оговоркой, что общие нормы Закона о ГЧП применяются в части, не урегулированной ГрК РФ).

В то же время следует отметить ряд положений законопроекта, которые требуют доработки.

1. Законопроект направлен на создание условий для обеспечения граждан жильем экономического класса, в том числе содержит корректировку норм ГрК РФ в части уточнения понятий «дом экономического класса» и «жилье экономического класса». Вместе с тем в настоящее время Минстроем России выработана позиция, предусматривающая переход от понятия жилья экономического класса к понятию стандартного жилья, с установлением в дальнейшем критериев стандартного жилья. По имеющейся информации, Минстроем России подготовлен соответствующий проект федерального закона, который проходит согласование с заинтересованными органами исполнительной власти Российской Федерации. В связи с этим необходима переработка понятийного аппарата законопроекта в данном формальном аспекте.

2. Представляется не вполне корректной идентификация предлагаемого механизма с общим понятием ГЧП в жилищном строительстве, поскольку по существу законопроект трактует не общие нормы об осуществлении государственно-частного или муниципально-частного партнерства в жилищном строительстве, а лишь специальный случай реализации такого партнерства – один из механизмов создания арендного жилищного фонда. Представляется, что в рамках дальнейшего развития законодательства следует концептуально определить ГЧП в жилищном строительстве как вид градостроительной деятельности и установить регламентацию его форм, целесообразных с социально-экономической точки зрения. Ввиду того, что включение в ГрК РФ подобной совокупности норм на настоящем этапе невозможно, при доработке законопроекта можно рекомендовать использование понятий «комплексное освоение территории» и «освоение территории», с обеспечением надлежащего определения и системного использования данных понятий. Еще более

перспективным путем разработки может быть введение юридической конструкции, содержанием которой являются специальные целевые формы развития территорий при осуществлении жилищного строительства (частным случаем является развитие застроенных территорий в соответствии со статьями 46.1 – 46.3 ГрК РФ).

3. Корректировка положений статей 46.5 – 46.8 ГрК РФ, осуществляемая в рамках законопроекта, не обеспечивает в достаточной степени совершенствование совокупности норм ГрК РФ, относящихся к деятельности по освоению территории и комплексному освоению территории. Понятие «освоение территории» введено в пункте 7 части 5 и части 7 статьи 46.4 ГрК РФ имплицитно, через использование в выражении «мероприятия по освоению территории», без конкретного определения понятия или перечисления мероприятий, о которых идет речь (из контекста следует только, что это часть мероприятий по комплексному освоению территории, осуществляемая после утверждения документации по ее планировке). Далее в статьях 46.5 – 46.8 понятие «освоение территории» используется в рамках юридической конструкции «освоение территории в целях строительства жилья экономического класса», причем собственно в части градостроительной деятельности содержание понятия так и остается не вполне ясным. В связи с этим в доработанной редакции законопроекта рекомендуется юридически раскрыть понятие «освоение территории» и осуществить соответствующую системную корректировку положений статей 46.5 – 46.8 ГрК РФ. Кроме того, представляется возможной дополнительная оптимизация статей 46.5 – 46.8 ГрК РФ по аналогии с положениями Закона о ГЧП, в частности, осуществление освоения (комплексного освоения) территории по инициативе частного застройщика.

. Рекомендуется установление в статье 55.27 ГрК РФ конкретных ограничений в отношении создания объектов, не входящих в число непосредственно определенных в пункте 2 части 2 объектов жилищного строительства и необходимых для их обеспечения объектов инфраструктуры. Отсутствие таких ограничений может приводить к стремлению застройщика избыточно «уплотнить» земельный участок объектами сугубо коммерческого назначения.

5. Представляются недостаточно полными положения законопроекта, относящиеся к процедуре заключения соглашения по частной инициативе. Так, в части 2 статьи 55.30 ГрК РФ (в редакции законопроекта) указано, что в данном случае на официальном сайте публичного партнера размещается лишь решение о реализации проекта, принятое на основании переложения частного партнера. Вместе с тем в самом Законе о ГЧП (часть 10 статьи 9) указано, что размещается решение, предложение о реализации проекта и протокол переговоров. Размещение такого рода дополнительной информации обеспечивает большую прозрачность процесса заключения соглашения и большие возможности включения в данный процесс других инвесторов, то есть переход к конкурсной процедуре (что является положительным фактором с точки зрения соблюдения публичного интереса). Исходя из изложенного, рекомендуется детализировать положения законопроекта в отношении процедуры заключения соглашения по частной инициативе по аналогии с нормами Закона о ГЧП.

6. Часть 1 статьи 55.30 ГрК РФ (в редакции законопроекта) содержит в отношении требований к лицу, которое может выступать в качестве частного инициатора проекта отсылочную норму, приравнивая их к соответствующим требованиям Закона о ГЧП. Вместе с тем в части 3 статьи 55.31 ГрК РФ (в редакции законопроекта) определены требования к лицам, имеющим право участия в конкурсе в случае строительства наемных домов социального использования, причем эти требования отличаются от тех, которые установлены в Законе о ГЧП. Поскольку в связи с замечанием, приведенным в пункте 2 настоящего заключения, использование в рамках законопроекта отсылочных норм к положениям Закона о ГЧП не вполне корректно, следует дополнительно рассмотреть вопрос об установлении требований к застройщикам – участникам проектов создания арендного жилищного фонда. При этом необходимо обеспечить, чтобы требования к таким лицам, установленные в ГрК РФ, были именно специальными, но не отменяли общие критерии, указанные в Законе о ГЧП.

Руководствуясь Положением об Экспертном Совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет поддерживает

проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания условий для обеспечения граждан жильем экономического класса» при условии доработки законопроекта в соответствии с замечаниями, приведенными в настоящем заключении.

Председатель Экспертного Совета
Ассоциации «Национальное объединение
строителей» по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере



А.Н. Глушков

Руководитель рабочей группы



Ю.Л. Курикалов