

ОТЗЫВ

на проект федерального закона № 1023225-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о совершенствовании института комплексного развития территорий и механизмов расселения аварийного и ветхого жилья)

В Государственную Думу внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект), направленный на совершенствование института комплексного развития территорий и механизмов расселения аварийного жилья и жилья, подлежащего сносу или реконструкции на основании адресных программ, утверждаемых в соответствии с жилищным законодательством.

Актуальность совершенствования законодательного регулирования преобразования деградирующей застройки в городах, освоения новых незастроенных территорий не вызывает сомнений. В законопроекте также делается вполне адекватная попытка обобщить множество различных механизмов комплексного и устойчивого развития территорий, урегулированных сегодня в Градостроительном кодексе Российской Федерации¹ (далее – ГрК РФ).

Однако, концепция предложенного подхода к регулированию единого механизма комплексного развития территории (далее также – КРТ) не может быть поддержана. Законопроект не только сохраняет все отрицательные моменты существующего регулирования комплексного развития территорий, которое так и не нашло применения на практике, но еще и усугубляет

¹Все механизмы, указанные сегодня в предлагаемой к отмене главе 5¹ ГрК РФ, в том числе развитие застроенных территорий, комплексное освоение территорий, освоение территорий и комплексное освоение территорий в целях строительства стандартного жилья, комплексное развитие территории по инициативе правообладателей, комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления.

проблемы развития застроенных территорий – механизма, которые хотя бы в какой-то мере применяется на практике.

Основные концептуальные замечания к законопроекту состоят в следующем:

1) как и в действующем регулировании, сохраняется слабая градостроительная обоснованность необходимости реализации проектов КРТ;

2) не обеспечиваются гарантии имущественных и жилищных прав граждан: законопроект опять исходит из принципа принудительного изъятия недвижимости (несмотря на критику данного подхода в предыдущем законопроекте на эту тему) и не предусматривается учет мнения граждан о включении их собственности в проект КРТ (за некоторыми исключениями);

3) нарушаются базовые принципы и документы градостроительного регулирования.

Предлагаемое законопроектом регулирование ухудшает и без того далеко не благоприятный предпринимательский климат, сокращает стимулы к конкуренции за инвестиции в российские города, игнорируя базовые основы рыночной экономики – гарантии прав собственности, правовые гарантии ведения бизнеса, гарантии действий публично-правовых образований с учетом мнения и в интересах граждан и юридических лиц. Подобное регулирование потенциально способно не ускорить процессы обновления городов, а создать масштабные градостроительные конфликты, число которых за последние годы и так многократно возросло.

То есть законопроект не решает существующие регуляторные проблемы, и можно с уверенностью прогнозировать, что, в случае принятия законопроекта, он опять не будет реализован на практике.

Остановимся более подробно на данных концептуальных замечаниях.

1. Слабая градостроительная обоснованность проектов КРТ

Формально в законопроекте отсутствует комплексный подход к проектам КРТ, а выделяются три фрагментарных случая, которые на

практике встречаются очень редко: 1) проекты КРТ по преобразованию застройки многоквартирными домами; 2) проекты КРТ по преобразованию иной застройки (за исключением многоквартирных домов); 3) проекты КРТ по освоению незастроенных территорий.

На практике все такие три случая обычно сочетаются на территориях, требующих комплексного преобразования. Очевидно, разработчики законопроекта понимают это, и в связи с этим разграничение этих трех случаев носит в законопроекте чисто формальный характер и не имеет реальных регуляторных последствий в связи со следующим.

Для проектов КРТ по преобразованию застройки многоквартирными домами и проектов КРТ по преобразованию иной застройки опять повторяется подход с установлением таких требований лишь к 50 процентам земель или земельных участков в границах территории комплексного развития. Это означает, что на «других 50 процентах территории» могут располагаться любые объекты или это могут быть незанятые объектами земли/земельные участки.

В результате получается, что, если в отношении 50 процентов территории КРТ есть хоть какие-то критерии, которые обосновывают необходимость сноса/реконструкции расположенных на ней объектов, то в отношении «других 50 процентов территории» нет никаких критериев. Например, можно без всякого обоснования включить в территорию КРТ объекты, не нуждающиеся в сносе или реконструкции, например, многоквартирный дом даже без включения его в адресную программу.

В этой связи также следует отметить, что в законопроекте:

- 1) отсутствуют критерии включения многоквартирных домов в адресную программу по их сносу и реконструкции, в том числе даже право субъектов Российской Федерации установить такие прозрачные критерии;
- 2) отсутствуют критерии включения объектов капитального строительства (за исключением многоквартирных домов) в муниципальные

адресные программы, предусматривающие снос/реконструкцию таких объектов;

3) отсутствуют критерии включения в состав территории КРТ индивидуальных жилых домов, жилых домов блокированной застройки, индивидуальных гаражей, дач, садовых домиков и т.д., то есть социально значимых объектов, находящихся в собственности граждан;

4) предусмотренный критерий несоответствия объектов градостроительному регламенту (видам разрешенного использования и предельным параметрам) не может быть единственным критерием для сноса или реконструкции объекта, это противоречит базовому принципу законодательства о градостроительной деятельности и земельного законодательства²;

5) вопреки жилищному законодательству, не предусматривается возможность реконструкции аварийных многоквартирных домов;

6) отсутствует возможность и правила включения в состав территории КРТ объектов культурного наследия с целью проведения их реставрации, в частности, аварийных многоквартирных домов, которые не могут быть снесены;

7) не предусмотрена возможность проведения капитального ремонта отдельных объектов капитального строительства (например, многоквартирных домов, включенных в региональную программу капитального ремонта).

Все это не позволяет проводить действительно комплексное преобразование деградирующих территорий с проведением различных необходимых мероприятий (снос, реконструкция, реставрация, капитальный

² В соответствии с частью 8 статьи 36 ГрК РФ «Земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия». Аналогичная норма существует и в Земельном кодексе Российской Федерации (пункт 4 статьи 85).

ремонт) с учетом обоснованности таких мероприятий в отношении различных объектов.

Представляется, что для реализации проектов КРТ необходимо отказаться от лишь декларативного принципа деления таких проектов на различные типы, а четко описать *какие объекты недвижимости могут располагаться на территории КРТ с установлением прозрачных критериев деградации всех таких объектов* (аварийность, ветхость, опасность для жизни и здоровья людей и т.д. и т.п.) и возможности проведения различных мероприятий по приведению таких объектов в нормативное состояние.

Только четкая обоснованность необходимости комплексного градостроительного преобразования территории может служить основой для достижения общественной поддержки реализации таких проектов. В противном случае можно прогнозировать резкое общественное неприятие таких проектов, что не позволит их реализовать на практике.

2. Нарушение имущественных и жилищных прав граждан

Законопроект опять в целом исходит из принципа принудительного изъятия недвижимости на территории КРТ³ без учета мнения граждан, являющихся собственниками такой недвижимости, в отношении включения их собственности в проект КРТ, несмотря на критику данного подхода в предыдущем законопроекте на эту тему⁴. И если в отношении многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу и реконструкции данный подход оправдан опасностью проживания в аварийных зданиях, то в отношении многоквартирных домов, индивидуальных гаражей, садовых домиков, дач и других социально-значимых объектов, принадлежащих гражданам, такой подход не соответствует принципам охраны имущественных и жилищных прав граждан.

³ Часть 21 проектируемой статьи 64 ГрК РФ.

⁴ Законопроект № 503785-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о совершенствовании правового регулирования отношений по градостроительному зонированию и планировке территории) <https://sozd.duma.gov.ru/bill/503785-7>.

По непонятной причине единственное исключение из общей процедуры изъятия сделано в отношении только многоквартирных домов, включенных в адресную программу по сносу и реконструкции. В отношении таких многоквартирных домов предусмотрены требование о наличии согласия собственников и нанимателей 2/3 жилых помещений на включение дома в проект адресной программы, возможность выхода из такой программы при определенных условиях, а также довольно широкие гарантии обеспечения имущественных и жилищных прав таких собственников и нанимателей.

Однако даже в этой части в законопроекте не соблюдены базовые принципы принятия решений собственниками помещений в многоквартирном доме, установленные в Жилищном кодексе Российской Федерации.

Во-первых, при выявлении мнения собственников и нанимателей квартир при формировании и реализации адресной программы не установлен кворум в отношении таких собственников и нанимателей жилых помещений, которые принимают решение. Более того, в пункте 2 проектируемой законопроектом новой статьи 48² Жилищного кодекса Российской Федерации имеется норма: *«Результаты голосования по жилым помещениям (за исключением голосования на общих собраниях собственников жилых помещений), ни один из собственников и (или) нанимателей которых не принял участие в голосовании, учитываются пропорционально результатам голосования по жилым помещениям, собственники и (или) наниматели которых приняли участие в голосовании.»*. Таким образом, если, например, из собственников и нанимателей 5 квартир в доме двое проголосовали «за», а еще от 95 квартир собственники и наниматели не приняли участие в голосовании, то такой дом будет включен в адресную программу по сносу и реконструкции. Кроме того, такой институт как «общее собрание собственников жилых помещений» просто отсутствует в жилищном

законодательстве (есть общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме).

Также не ясно, почему законопроект устанавливает различные основания для принятия решения о «входе» в адресную программу и «выходе» из нее (условия «входа» описаны выше, а для «выхода» необходимо решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, принятое более 1/3 голосов от общего числа голосов всех собственников помещений в этом доме, что является, на наш взгляд, более правильным подходом и для принятия решения о «входе» 2/3 голосов).

Также в законопроекте не указано, какие наниматели принимают решение в голосовании (по договору найма, в том числе частного жилищного фонда, и (или) по договору социального найма, договору найма специализированного жилого помещения государственного, муниципального жилищного фонда), а также не указано, кто же в таком случае принимает решение – собственник жилого помещения или наниматель?

На этом фоне регулирования выявления и учета мнения граждан, являющихся собственниками и нанимателями жилых помещений в многоквартирном доме, планируемом к включению в адресную программу, и достаточно высоких гарантий обеспечения имущественных и жилищных прав собственников и нанимателей жилых помещений в многоквартирном доме, включенном в адресную программу, полностью дискриминированы граждане, являющиеся собственниками иных жилых помещений, в том числе в многоквартирных домах, не планируемых к включению в адресную программу (а они могут быть на «других 50 процентах территории КРТ»), индивидуальных жилых домов. Собственникам таких жилых помещений законопроектом предлагается просто выплатить выкупную цену за изымаемые жилые помещения в соответствии с земельным законодательством, не спрашивая их согласия, не предоставляя им иного жилого помещения и нарушая тем самым их жилищные и имущественные права. Аналогичный подход предусмотрен и в отношении граждан,

являющихся собственниками иных социально значимых объектов (например, дач, садовых домиков и земельных участков, на которых они расположены).

В этом отношении особенно удивляет наличие процедуры включения в адресную программу многоквартирных домов, расположенных только на 50 процентах территории КРТ, что означает, что на других 50 процентах территории КРТ могут быть многоквартирные дома, собственники и наниматели которых не согласились войти в адресную программу. В этом случае жилые помещения в таких домах могут быть принудительно изъяты у собственников в общем порядке земельного законодательства с выплатой возмещения и без предоставления иных гарантий жилищных прав.

Что касается собственников других нежилых зданий, помещений, используемых для предпринимательской деятельности, то в этом случае институт изъятия хоть в какой-то мере может быть обоснован аварийностью, ветхостью таких объектов, их опасностью для жизни и здоровья людей. Но, как было указано в пункте 1 отзыва, таких строгих критериев в отношении всех таких объектов на территории КРТ законопроектом не установлено.

Такой принудительный подход не соответствует принципам российского законодательства, которое предусматривает изъятие недвижимости только для государственных и муниципальных нужд и только в исключительных случаях, к которым не относится редевелопмент территории. Международный опыт уже доказал необходимость следования мажоритарному принципу при редевелопменте деградирующих территорий, основанному на достижении согласия большинства собственников в многоквартирном доме, большинства собственников на территории низкоплотной жилой и иной застройки и применении принудительных мер по выкупу только в отношении меньшинства собственников, которые не поддерживают проект КРТ, поддержанный большинством собственников. В

мире уже наработаны лучшие практики и технологии применения такого мажоритарного принципа, которые необходимо внедрять и в России⁵.

3. Нарушение базовых принципов и документов градостроительного регулирования

Законопроект необоснованно выводит решение о комплексном развитии территории из общего регулирования градостроительных и земельных отношений в рамках документов территориального планирования субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и документов градостроительного зонирования⁶. Все такие документы заменяются решением о КРТ (в нем должны быть предусмотрены перечень объектов капитального строительства, линейных объектов и элементов благоустройства, подлежащих созданию на территории КРТ, и предельные параметры строительства⁷) и проектом планировки территории КРТ.

Не отменяя формально требования ГрК РФ об отражении в правилах землепользования и застройки (ПЗЗ) границ территории, подлежащей комплексному развитию⁸, законопроект, по сути, отменяет такое требование путем установления возможности принятия решения о КРТ в отношении территории, не отраженной в ПЗЗ⁹.

И совсем уж одиозно выглядит проектируемая норма законопроекта о том, что *«со дня утверждения документации по планировке территории комплексного развития.....считаются утвержденными без принятия решения об этом изменения, внесенные в документы территориального планирования субъекта Российской Федерации, муниципального образования, в границах которого расположена указанная территория, в правила землепользования и застройки.»*¹⁰.

5

http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/pravovye_i_gradostroitelnye_aspekty_gorodskogo_redevelopment_a_-_zarubezhnyy_opyt_institut_ekonomiki_goroda.pdf

⁶ См. проектируемую статью 67 ГрК РФ.

⁷ См. часть 8 проектируемой статьи 64 ГрК РФ.

⁸ См. часть 5¹ статьи 30 ГрК РФ.

⁹ См. часть 7 проектируемой статьи 67 ГрК РФ.

¹⁰ См. часть 5 проектируемой статьи 67 ГрК РФ.

Летом этого года в ГрК РФ были внесены поправки¹¹, предусматривающие возможность на основании законодательства субъекта Российской Федерации не устанавливать функциональные зоны в генеральном плане, определять в положении о территориальном планировании лишь сведения о потребности в объектах местного значения без указания их характеристики и местоположения, исключить из генерального плана карту планируемого размещения объектов местного значения и утвердить такую карту решением местной администрации, а не представительным органом местного самоуправления. Также субъектам Российской Федерации дано право своим законом установить, что ПЗЗ утверждаются местной администрацией, а не представительным органом местного самоуправления.

Рассматриваемый в настоящем отзыве законопроект идет гораздо дальше. С учетом того, что решение о КРТ может быть принято Правительством Российской Федерации, высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, главой местной администрации муниципального образования (а такое решение, по существу, есть жесткое техническое задание на развитие территории), то принципы законодательства о градостроительной деятельности в отношении планирования развития территорий в рамках генерального плана и предъявления застройщикам, в том числе реализующим комплексные проекты, прозрачных правил в рамках ПЗЗ прекращают свое существование, и законопроект окончательно декларирует административный диктат исполнительных органов власти к развитию территорий.

С учетом обобщения в законопроекте под понятием «комплексное развитие территории» всех существующих сегодня видов комплексного и устойчивого развития территорий (как застроенных, так незастроенных) в этом случае было бы проще и прозрачнее для всех просто отменить все

¹¹ См. Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 264-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части дополнения частью 9 статьи 23 и изменения части 1 статьи 32 ГрК РФ.

документы территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований, в том числе генеральные планы, правила землепользования и застройки.

По законопроекту есть еще много замечаний, которые выглядят менее существенными на фоне таких основных концептуальных замечаний.

Считаем, что законопроект требует существенной доработки с целью устранения указанных концептуальных замечаний.