

ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

по Федеральному закону «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

30 декабря 2020 года Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», посвященный вопросам комплексного развития территорий.

В принятом тексте закона в основном, за некоторыми исключениями, сохранились основные проблемы, на которые указывал Институт экономики города в отношении законопроекта, принятого в первом чтении: низкая защита имущественных и жилищных прав граждан и слабая проработанность вопросов градостроительной обоснованности проектов комплексного развития территорий, в том числе нарушение базовых принципов системы градостроительного регулирования¹.

1. Низкая защита имущественных прав при реализации проектов комплексного развития территорий

Согласие собственников объектов недвижимости на включение (и на исключение) объекта в границы территории комплексного развития, а следовательно – дальнейший снос или реконструкция такого объекта, законопроектом предусмотрено только для многоквартирных домов (далее – МКД), не признанных аварийными и соответствующих критериям, условно называя, «ветхости» МКД, которые в соответствии с требованиями закона должны быть установлены субъектами Российской Федерации². Включение

¹ Отзыв Института экономики города на законопроект, принятый в первом чтении, размещен на сайте Института: <http://www.urbanecomomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/vserossiyskaya-renovaciya-bystro-no-bez-pravil-otzyv-instituta>.

² См. пункт 2 части 2 статьи 65 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции рассматриваемого закона) (далее – ГрК РФ).

всех иных объектов в границы такой территории осуществляется без согласия их собственников.

Некоторым положительным моментом принятого Федерального закона (по сравнению с его редакцией первого чтения) является установление системы требований к объектам, которые могут быть расположены на такой территории (хотя к такой системе требований также есть существенные вопросы, о которых будет сказано ниже).

Процедура включения МКД в границы территории комплексного развития также претерпела некоторые положительные изменения. Решение должно приниматься собственниками жилых помещений в МКД не менее чем 2/3 голосов от общего числа голосов собственников жилых помещений на внеочередном общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации (далее – ЖК РФ). От лица публичных собственников квартир в МКД в голосовании участвуют наниматели по договору социального найма.

Однако, заметим два курьезных факта. Во-первых, закон предусматривает проведение общего собрания *собственников помещений* в МКД, лишая при этом права голосования собственников нежилых помещений, что полностью изменяет смысл общего собрания собственников помещений в МКД. А во-вторых, закон установил кворум для такого общего собрания – более 50 процентов всех голосов собственников жилых помещений в МКД, что никак не может обеспечить принятие решения 2/3 голосов собственников жилых помещений.

Помещения в МКД, признанных аварийными, подлежат изъятию в соответствии со статьей 32 ЖК РФ. Все иные объекты недвижимости на территории подлежат изъятию для государственных или муниципальных нужд без согласия собственников в особом порядке (в соответствии со статьей 56¹² Земельного кодекса Российской Федерации), за некоторыми исключениями. Изъятию не подлежат земельные участки и расположенные на них:

- многоквартирные дома (жилые помещения в них³), не признанные аварийными и не подпадающие под региональные критерии «ветхости»;

- жилые дома блокированной застройки, объекты индивидуального жилищного строительства, садовые домики, не признанные аварийными или не подпадающие под установленные субъектом Российской Федерации критерии высокого уровня износа, ненадлежащего технического состояния или отсутствия систем инженерно-технического обеспечения;

- объекты федерального значения (за исключением случаев согласования с уполномоченными органами, организациями в порядке, установленном Правительством Российской Федерации);

- объекты недвижимости, которые будут определены Правительством Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Вызывает удивление, что вопрос о применении или неприменении механизма изъятия, который относится к гражданскому законодательству и, следовательно, в соответствии с Конституцией Российской Федерации – к исключительному предмету федерального законодательства, отдан на решение субъектам Российской Федерации и Правительству Российской Федерации.

Заметим также, что изъятию для государственных или муниципальных нужд подлежат земельные участки с расположенными на них жилыми домами блокированной застройки, объектами индивидуального жилищного строительства, садовыми домами, которые соответствуют установленным субъектом Российской Федерации критериям высокого уровня износа, ненадлежащего технического состояния, отсутствия систем инженерно-технического обеспечения или признаны аварийными, тогда как полномочий по установлению порядка признания таких объектов аварийными в законе не предусмотрено, и ранее такой институт в законодательстве отсутствовал.

³ Из формулировки пункта 2 части 8 статьи 65 ГрК РФ (в редакции рассматриваемого закона) следует, что нежилые помещения в таких домах могут быть изъятые.

2. Отсутствие гарантий улучшения жилищных условий для граждан

В основном все гарантии жилищных прав граждан, проживающих на территории комплексного развития, сведены к возмещению им стоимости их жилья, то есть практически ничем не отличаются от гарантий имущественных прав на нежилые объекты.

Единственное исключение, да и то несущественное, сделано для собственников квартир в МКД, которые соответствуют установленным критериям «ветхости» и включены в границы территории комплексного развития по решению собственников. По заявлению собственника ему вместо равноценного денежного возмещения может быть предоставлено другое жилое помещение с зачетом его стоимости при определении размера возмещения. Эта формула на практике может означать, что, если цена квартиры в «ветхом» МКД меньше цены предоставляемого другого жилья, то собственник должен будет доплатить за другое жилье. В противном случае вряд ли другое жилье по цене жилья в «ветхом» МКД позволит гражданам улучшить жилищные условия, а скорее – наоборот.

Все другие опции для собственников квартир в МКД (предоставление равнозначного жилья, предоставление жилья очередникам по нормам предоставления, расселение коммунальных квартир) оставлены на усмотрение субъектов Российской Федерации и будут зависеть от их доброй воли.

Для собственников индивидуальных жилых домов, жилых помещений в жилых домах блокированной застройки и вовсе предусмотрена лишь выплата денежного возмещения, то есть вариант получить другое жилье не предусмотрен.

3. Низкая градостроительная обоснованность комплексного развития территорий

3.1. Избыточное и необоснованное разграничение видов проектов комплексного развития территорий

Законопроектом признается утратившим силу правовое регулирование всех ранее действовавших видов комплексных градостроительных проектов⁴ – развитие застроенных территорий, комплексное освоение территории, освоение территории в целях строительства стандартного жилья, комплексное освоение территории в целях строительства стандартного жилья, комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества и комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления.

Вместо вышеуказанных видов вводятся четыре новых вида:

1) «комплексное развитие территории жилой застройки» (далее – КРТ МКД), которое, по общему правилу, предполагается осуществлять в отношении территории, занятой аварийными МКД и МКД иной степени «ветхости» при их соответствии различным критериям, установленным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации;

2) «комплексное развитие территории нежилой застройки» (далее КРТ ОКС), которое, по общему правилу, предполагается осуществлять в отношении территории, занятой тем же перечнем объектов капитального строительства, который до принятия рассматриваемого закона предусматривался ГрК РФ для проектов комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления⁵;

3) «комплексное развитие незастроенной территории» (КРТ ЗУ), которое предполагается осуществлять в отношении находящихся в государственной либо муниципальной собственности (либо государственная собственность на которые не разграничена) земельных участков, в том числе с расположенными на них объектами капитального строительства, при

⁴ Вся глава 5¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации.

⁵ То есть аварийными нежилыми объектами капитального строительства, нежилыми объектами капитального строительства, снос, реконструкция которых планируются на основании региональных адресных программ, самовольными или не соответствующими градостроительному регламенту постройками.

условии, если такие земельные участки, объекты не обременены правами третьих лиц;

4) «комплексное развитие территории по инициативе правообладателей», представляющее собой вариант комплексного развития территории по инициативе правообладателей, предусмотренного ГрК РФ до принятия рассматриваемого закона, с незначительными изменениями.

Поскольку на практике первые три вида застройки обычно сочетаются на территориях, требующих комплексного преобразования, законом сделана попытка такую практику учесть, для чего допускается включать в границы комплексного проекта иные застроенные и незастроенные земельные участки (далее – дополнительные объекты недвижимости), в том числе:

- включать в границы территории КРТ МКД любые иные объекты недвижимого имущества, при условии, что они расположены в границах элемента планировочной структуры поселения, городского округа (за исключением района), в котором расположены МКД, включенные в КРТ МКД (то есть схема: «ветхие» МКД + любые соседние жилые и нежилые объекты);

- включать в КРТ ОКС иные нежилые объекты недвижимого имущества при условии, что они расположены в границах одного элемента планировочной структуры с земельными участками, включенными в КРТ ОКС (то есть схема: «ветхие» нежилые объекты + любые соседние нежилые объекты).

Критериев включения дополнительных объектов недвижимости в КРТ МКД и КРТ ОКС, кроме территориальной близости, не установлено. То есть это могут быть объекты в хорошем состоянии, не требующие сноса или реконструкции.

К такому регулированию видов проектов комплексного развития территорий возникают следующие замечания:

- разделив КРТ МКД и КРТ ОКС, закон устанавливает только одно отличие в дальнейшей процедуре принятия и реализации решения о КРТ

МКД и КРТ ОКС в части порядка формирования перечня объектов недвижимости в границах территории, которые не могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд;

- запрет на включение в КРТ ОКС жилых объектов⁶, в частности, МКД, искусственен, поскольку такое включение реализуется простым изменением наименования вида комплексного проекта с КРТ ОКС на КРТ МКД.

3.2. Необоснованные критерии включения объектов недвижимости в границы территории комплексного развития

Критерии включения объектов недвижимости в границы территории комплексного развития в законе по сравнению с его первым чтением претерпели изменения. В частности, формально исключено необоснованное деление всех объектов на две части: к которым установлены критерии и к которым такие критерии не установлены (принцип «50 процентов на 50 процентов»).

Но внимательное прочтение закона показывает, что на самом деле такой подход сохранился, но только без установления арифметической пропорции: сохранилась указанная выше возможность включения в проекты комплексного развития территорий дополнительных объектов недвижимости любого качества и в любом количестве по единственному территориальному критерию (расположение в границах одного элемента планировочной структуры). При этом заметим, что такие дополнительные объекты могут не соответствовать критериям, условно говоря, «ветхости», то есть быть в вполне хорошем состоянии, но их можно будет изъять и снести, за исключением объектов жилого назначения и тех объектов, которые будут определены Правительством Российской Федерации, субъектами Российской Федерации (см. пункт 1 выше).

⁶ Среди таких объектов законом прямо указаны многоквартирные дома, жилые дома блокированной застройки, объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома, иные объекты капитального строительства, расположенные на земельных участках, предназначенных для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства.

Среди предусмотренных законом критериев также представляются необоснованными следующие:

- критерий постройки МКД в период индустриального домостроения, определенный субъектом Российской Федерации, по типовым проектам, разработанным с использованием типовых изделий стен и (или) перекрытий, поскольку под такой критерий могут попасть дома, которые в рамках существующей застройки городов составляют один из самых лучших сегментов (например, типовые проекты 80-х годов прошлого века);

- критерий включения объекта капитального строительства (за исключением многоквартирных домов) на основании планирования его сноса, реконструкции в рамках адресной программы, утвержденной высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, поскольку не установлены сами критерии включения объектов в такие программы;

- критерий несоответствия объектов капитального строительства градостроительному регламенту, что не может служить достаточным основанием для изъятия, сноса или реконструкции объекта, о чем говорят нормы ГрК РФ и Земельного кодекса Российской Федерации⁷;

- критерии необеспеченности системами инженерно-технического обеспечения объектов индивидуального жилищного строительства или признание таких объектов аварийными (по неустановленной процедуре). Такие объекты могли бы быть приведены в надлежащее состояние и обеспечены инфраструктурой, тем более что обеспечение инфраструктурой не зависит от собственников индивидуальных домов. Считаем, что снос таких домов возможен только в случае согласия на переселение большинства их собственников в границах элемента планировочной структуры или его части, и улучшениях их жилищных условий.

⁷ 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).

3.3. Разрушение системы документов градостроительного регулирования

Законом предусмотрено, что:

- генеральный план и правила землепользования и застройки должны автоматически (в течение 90 дней со дня утверждения проекта планировки территории в целях ее комплексного развития) приводиться в соответствие с принятым органами исполнительной власти различного уровня решением о комплексном развитии территории и утвержденным ими проектом планировки территории;

- утверждение документации по планировке территории в целях реализации решения о комплексном развитии территории допускается до утверждения вышеуказанных изменений в генеральный план поселения, городского округа, правила землепользования и застройки;

- общественные обсуждения или публичные слушания в случае подготовки изменений в генеральный план поселения, городского округа, связанных с принятием решения о комплексном развитии территории, могут проводиться только в границах территории, в отношении которой принято решение о комплексном развитии территории, а не в каждом населенном пункте муниципального образования, как это предусмотрено сейчас;

- в отношении общественных обсуждений или публичных слушаний в целях внесения изменений в правила землепользования и застройки закон идет еще дальше, отменяя необходимость проведения общественных обсуждений или публичных слушаний, опубликования сообщения о принятии решения о подготовке проекта о внесении изменений в правила землепользования и застройки и подготовки заключения комиссии по землепользованию и застройке в случае внесения изменения в связи комплексным развитием территории;

- решение о комплексном развитии территории может быть принято в отношении территории, которая в соответствии с правилами землепользования и застройки не определена в качестве такой территории,

либо в отношении территории, границы которой не совпадают с границами территории, указанной в правилах землепользования и застройки в качестве территории, в отношении которой допускается осуществление деятельности по ее комплексному развитию.

Во-первых, отметим, что в большинстве случаев генеральные планы и правила землепользования застройки приняты представительными органами местного самоуправления, изменения в них также должны вноситься этими органами самостоятельно, а не на основании решений исполнительных органов власти, в том числе иного уровня власти, как это предписано законом. Такое предписание, на наш взгляд, противоречит конституционным принципам организации представительных и исполнительных органов власти, разграничения предметов ведения и полномочий между ними.

Во-вторых, указанные изменения фактически отменяют долгосрочное планирование градостроительного развития городов и поселений с учетом мнения жителей и бизнеса, в том числе являющихся собственниками земельных участков и иных объектов недвижимости (отметим, что сегодня, по нашим оценкам, порядка 80% земель застройки и расположенных на них объектов в городских населенных пунктах находятся в частной собственности⁸).

С учетом того, что решение о комплексном развитии территории 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 комплексное развитие территории), то принципы законодательства о градостроительной деятельности в отношении планирования развития территорий в рамках генерального плана и предъявления застройщикам, в том числе

⁸ Оценка по данным Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 году (<https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/Доклад%20%20для%20диска%2011.12.pdf>). К землям застройки относятся «площади под зданиями и сооружениями, а также земельные участки, необходимые для их эксплуатации и обслуживания» (стр. 38 доклада).

реализующим комплексные проекты, прозрачных правил в рамках правил землепользования и застройки прекращают свое существование, и закон окончательно декларирует административный диктат исполнительных органов власти к развитию территорий.

Таким образом, социально-экономическое и градостроительное развитие городов будет полностью зависеть от административных решений органов исполнительной власти. При этом возможные отрицательные социальные и экономические последствия непродуманных решений будут отражаться именно на гражданах и бизнесе при отсутствии ответственности органов исполнительной власти за такие решения.

Российский и международный опыт показывает, что к числу таких потенциальных рисков реализации непродуманных решений относятся: возможное снижение стоимости недвижимости на территории (проекты комплексного развития территорий могут предусматривать создание неограниченно большого объема недвижимости, влияя на снижение цен на недвижимость в окружении через искажение морфологии застройки); ухудшение жилищных условий жителей (денежное возмещение или равноценное жилье может не позволить улучшить жилищные условия); ухудшение качества городской среды (в частности, снижение обеспеченности социальной инфраструктурой в силу увеличения численности жителей на территории).

4. Непродуманность экономических последствий законодательного регулирования

Законом предусмотрена возможность заключать договор о комплексном развитии территории в отношении части территории, предусмотренной решением о комплексном развитии территории, либо отдельного этапа реализации решения о комплексном развитии территории.

Тем самым существенно повышаются риски нереализации комплексного проекта в отношении всей территории в целом, поскольку возможно получение застройщиком максимальной выгоды с части

территории в рамках первого договора, оставив нерентабельным преобразование остальных частей территории (так называемые «неликвидные остатки»). Такая ситуация сплошь и рядом наблюдалась в российских городах при реализации проектов по развитию застроенных территорий. Либо, напротив, такой подход может привести к тому, что застройщик, реализующий первый договор, будет вынужден нести все расходы на обеспечение территории инженерно-техническими сетями достаточной мощности, что сделает нерентабельным такой первый проект.

ВЫВОДЫ:

1. Законом не предусмотрены единые по всей стране гарантии улучшения жилищных условий граждан, проживающих на территориях комплексного развития. То есть не предполагается справедливое распределение ренты от таких комплексных проектов между девелопером, собственниками недвижимости на территории, в том числе проживающими на территории гражданами.

2. Закон не обеспечивает градостроительной и экономической обоснованности проектов по комплексному развитию территорий, то есть не создает условий для успешной реализации таких проектов.

3. Реализация нового регулирования несет в себе риск увеличения числа градостроительных конфликтов, в том числе судебных споров. Тенденция роста судебных споров по градостроительным вопросам наблюдается в последние 10 лет. Если в 2010-2017 гг. в судах рассмотрено порядка 20 тыс. таких споров, то только за последние три года (2018-2020 гг.) рассмотрено еще 10 тыс. споров⁹. То есть частота обращений граждан и

⁹ См. аналитическую справку о количестве судебных споров по градостроительным и земельным вопросам в России в 2010-2020 гг., подготовленную экспертами Института экономики города http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/analiticheskaya_spravka_o_kolichestve_sudebnyh_sporov_po_gradostroitelny_m_i_zemelnym_voprosam_v_rossii_v_2010-2010_gg.pdf

бизнеса в суд по поводу защиты своих прав в градостроительных и земельных отношениях удвоилась всего за последние три года. Риск самой возможности увеличения таких споров (независимо от их исхода) представляет серьезный барьер на пути не только сбалансированного, но безконфликтного преобразований городов.

4. Закон наделяет субъекты Российской Федерации довольно широкими полномочиями по регулированию параметров комплексного развития территорий, позволяя тем самым в какой-то мере нивелировать недостатки самого закона. Остается надеяться, что субъекты Российской Федерации воспользуются такими полномочиями во благо жителей российских городов и других населенных пунктов.