ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Регулирование инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации градостроительных проектов: международный опыт и предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации

(исследование выполнено за счет средств Целевого капитала Фонда "Институт экономики города")

Татьяна Полиди,
вице-президент
Фонда «Институт экономики города»

Исследования Института экономики города

Исследования Института экономики города
по теме «Механизмы участия застройщиков
в развитии инфраструктуры: международная и российская практика»
(выполнены за счет ЦК ИЭГ, по ссылке справа доступны исследования ИЭГ по данной теме):

1. **Международный опыт установления инфраструктурных сборов при реализации градостроительных проектов (2023 г.)**
   В проведенном исследовании представлен краткий обзор международного опыта установления инфраструктурных сборов при реализации градостроительных проектов в Австралии, Бразилии, Великобритании, Индии, Канаде, Сингапуре и США

2. **Практика участия застройщиков в создании инфраструктуры при реализации градостроительных проектов в России и предложения по проведению эксперимента по введению механизма обязательного участия застройщиков жилья в развитии социальной инфраструктуры (2023 г.)**

3. **Обзор судебной практики по вопросам обеспечения территории объектами социальной, коммунальной, транспортной инфраструктуры при реализации проектов жилищного строительства в городах России (2024 г.)**

Регулирование инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации градостроительных проектов в международной практике: основные способы (модели)

Способы реализации инфраструктурных обязательств застройщиков:

1

Создание инфраструктуры застройщиком – инфраструктурные обременения застройщиков урегулированы законодательно в большинстве стран и могут быть реализованы в рамках различных договорных конструкций как при реализации проектов комплексного застройки, так и при реализации проектов точечной застройки

2

Уплата инфраструктурного сбора – это разовый платеж, который устанавливается муниципальными властями и взимается при строительстве зданий, и позволяет распределить инфраструктурные обязательства между различными застройщиками

? Размер инфраструктурного сбора может зависеть от множества факторов, определяющих потребность в наращивании инфраструктуры, с одной стороны, и возможности ее финансирования за счет стандартных источников бюджетных доходов, с другой, в том числе от размера города, интенсивности градостроительных процессов, модели градостроительного развития (расползание или компактное развитие), уровня затрат в строительстве и цен на недвижимость, уровня общего налогообложения в экономике

Плательщики сбора – застройщики, собственники земельных участков

Когда уплачивается сбор – при строительстве жилых, нежилых зданий, влекущем потребность в увеличении объемов инфраструктуры или социальных программ

Форма сбора – плата за плотность застройки, плата за разрешение на строительство, плата за дополнительные права застройки

Как формируется фонд средств – в составе бюджета города или в обособленном фонде

Цели, на которые расходуются средства – развитие коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры, а также реализация социальных программ, погашение облигаций, выпускаемых для указанных целей

Освобождения от уплаты сбора – некоммерческие организации, ИЖС, др.

Требования к обеспечению застройки инфраструктурой на разных этапах градостроительного и архитектурно-строительного проектирования в законодательстве Российской Федерации

Основные проблемы:

1. НГП обязательны при разработке градостроительной, а не проектной документации

- механизм прямого применения НГП к застройщику не предусмотрен (только опосредованно – через ППТ, ПЗЗ)
- судебная практика вырабатывает свои способы обосновать «прямое» применение НГП к застройщикам (см. слайды 33-34)
- города пытаются «преодолеть» это в своих муниципальных НПА, что противоречит ГрК РФ. Пример – п. 12.1.2 ПЗЗ г. Сочи:

  «…4. Местные нормативы градостроительного проектирования муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края обязательны к применению при подготовке проектной документации для объектов капитального строительства…»

2. Разработка ППТ не является общеобязательной

- разработка ППТ обязательна только в случаях, прямо указанных в ч. 3 ст. 41 ГрК РФ

3. Неясно, должен ли ППТ обеспечивать нормативы обеспеченности инфраструктурой

- в п. 2 ч. 3 ст. 42 ГрК РФ указано на сохранение фактической обеспеченности, а в п. 7 ч. 4 той же ст. – на соответствие нормативам

4. Обеспечение инфраструктурой не заложено в состав проектной документации

- нет обязанности застройщика включать соответствующий раздел в проектную документацию ОКС

Возложение на застройщиков по обеспечению застройки инфраструктурой на застройщиков

Единого механизма на федеральном уровне нет. Основные механизмы, предусмотренные в ФЗ:

1. Единственный федеральный механизм, наиболее близкий по смыслу – КРТ

- применимо не к любым территориям (неприменим к точечной застройке), не является общеобязательным (гл. 10 ГрК РФ)

2. Похожие финансовые институты – плата за изменение ВРИ земельных участков

- применяется только в Москве и Московской области (ст. 22 Федерального закона от 05.04.2013 № 43-ФЗ) при изменении ВРИ на предполагающий строительство. Не полноценный инфраструктурный платеж. Имеет компенсационный характер *

+ Особый порядок расчета арендной платы в Москве и Московской области

- для участка, предоставленного для строительства, реконструкции ОКС или при изменении ВРИ на предполагающий строительство, реконструкцию (в Москве – за первый год аренды, в Московской области – не более чем за 3 года с даты изменения ВРИ)

3. Сбор за снятие запрета на строительство, реконструкцию зданий, строений, сооружений

- применяется в Москве (на основании ст. 2 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ), распространяется на земельные участки, которые до 01.07.2012 продавались юридическим и физическим лицам, которые были собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений или сооружений, за 20% от кадастровой стоимости

В связи с этим в регионах и муниципалитетах формируются различные нормативные практики (см. слайд 21)

* Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29.09.2022 № 2447-О

Регулирование инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации градостроительных проектов в регионах и муниципалитетах России

Примеры региональных и муниципальных механизмов:

1. Соглашение с застройщиком об участии в создании социальной и иной инфраструктуры / инфраструктурный договор (Москва, Санкт-Петербург, Пермь, Тюмень), предполагающие строительство инфраструктуры застройщиком или внесение им денежного взноса (например, в Перми 7629 руб. за 1 кв. м жилья)

2. Установление в региональном акте или муниципальном акте запрета на строительство объектов жилого назначения без строительства необходимой инфраструктуры (Саратовская обл., муниципалитеты Краснодарского края (Краснодар Горячий Ключ, Новороссийск, Анапа, Геленджик), Сургут (ХМАО-Югра)) либо без заключения договора о КРТ (Сочи)

3. Дополнение механизма КРТ «инфраструктурным» платежом: определение региональным НПА порядка расчета платежа в счет возмещения расходов бюджета на создание социальной инфраструктуры, который подлежит уплате застройщиком в рамках механизма КРТ (Нижегородская область)

Сравнение регулирования в Перми, Санкт-Петербурге и Москве

Критерий	Пермь	Санкт-Петербург	Москва
Привязка к ПЗЗ	*Обе модели реализуются через прямую привязку к ПЗЗ:*		Прямой привязки к ПЗЗ нет, однако есть привязка к плате за изменение ВРИ на ВРИ, предусматривающий строительство и арендной плате (льгота). При этом для изменения ВРИ может понадобиться внесение изменений в град. регламент. Кроме того, решение о подготовке инфраструктурного договора принимает ГЗК Москвы, которая также решает вопросы о внесении изменений в ПЗЗ
	Возложение инфраструктурных обязательств – условие внесения изменений ПЗЗ в части параметров, нужных для строительства жилья	Возложение инфраструктурных обязательств – условие применения ПЗЗ в части ВРИ для строительства жилья (по сути условие выдачи РнС)	
Порядок заключения инфр. соглашения между органом публичной власти и застройщиком	Специально урегулирован НПА г. Перми	Не урегулирован	Специально урегулирован НПА г. Москвы
Виды объектов инфраструктуры	*Обе модели ограничиваются социальной инфраструктурой:*		Объекты социальной инфраструктуры, инженерной инфраструктуры, обслуживания жилой застройки, улично-дорожной сети и дорожно-транспортной инфраструктуры, благоустройства + *места приложения труда*
	Объекты социальной инфраструктуры в сфере образования, культуры и спорта	Объекты обслуживания жилой застройки: поликлиники и детские сады, школы	
Как определяется объем обязательств по созданию инфраструктуры	В соответствии с МНГП для всех объектов	Прямо не урегулировано	На основании РНГП для большинства объектов: соц. инфраструктуры, обслуживания жилой застройки, улично-дорожной сети и дорожно-транспортной инфраструктуры

Таким образом, все три модели прямо или косвенно используют механизм привязки инфраструктурных обязательств к ПЗЗ

Проверка обеспеченности инфраструктурой при выдаче разрешения на строительство

Механизмы контроля инфраструктурной обеспеченности путем отказа в выдаче РнС со ссылкой на:

Требования ПЗЗ

Практика: дело об оспаривании ПЗЗ Санкт-Петербурга

Позиция суда: **правомерно** включение в ПЗЗ нормы, разрешающей строить жилье только при условии обеспечения социальной инфраструктурой, в т.ч. в общие положения ПЗЗ, а не в градостроительный регламент конкретной территориальной зоны

\+ механизм может быть эффективным, т.к. ПЗЗ есть почти во всех муниципалитетах

\- требует тщательной проработки вопрос, в какой части ПЗЗ закреплять требования

Требования ППТ

Практика: дела об оспаривании отказов в выдаче РнС в Новосибирской области, Краснодарском крае из-за противоречия ППТ

Позиция суда: отказ является **законным**, т.к. соблюдение очередности строительства инфраструктуры, заданной ППТ, обязательно. Игнорирование ППТ приведет к тому, что жилье будет построено раньше, чем появится необходимая социальная инфраструктура

\+ применение механизма целесообразно, если имеется утвержденный ППТ

\- действие механизма ограничено, т.к. утверждение ППТ обязательно не всегда

Требования НГП

Практика: дела об оспаривании отказа в выдаче РнС в Саратовской области из-за противоречия НГП

Позиция суда: отказ является **законным**, т.к. нормы НГП являются «ограничениями, установленными в соответствии с законодательством». Несоблюдение таких ограничений – самостоятельное основание отказа в выдаче РнС независимо от ППТ

\+ применение механизма целесообразно, т.к. он повышает регулирующую роль НГП

\- применение НГП в качестве «ограничений» влечет риски перепроектирования

Концептуальные предложения по введению механизма обязательного участия профессиональных застройщиков, реализующих проекты жилищного строительства, в развитии социальной инфраструктуры

ЦЕЛЬ – не только обеспечить устойчивое развитие городов, повысить гарантии прав граждан на комфортную и благоустроенную городскую среду и социальные услуги, но и повысить прозрачность отношений застройщиков и городов, прогнозируемость проектных затрат и доступность проектного финансирования

Предлагается решить следующие задачи:

- ✓ Ввести возможность использования градостроительной ренты для развития городской инфраструктуры
- ✓ Законодательно урегулировать механизм участия застройщиков в развитии городской инфраструктуры
- ✓ Установить прозрачные правила распределения инфраструктурных обременений застройщиков соразмерно объемам застройки
- ✓ Повысить прогнозируемость затрат застройщиков на реализацию проектов жилищного строительства, тем самым повысив качество инвестиционной оценки и доступность банковского финансирования проектов

Текущие проблемы, которые будут решены:

- ✓ Сегодня основной экономический источник развития городской инфраструктуры не задействован в реализации градостроительной политики, что снижает ее эффективность и приводит к наращиванию дефицита инфраструктуры и увеличению нагрузки на будущие поколения
- ✓ Региональная и муниципальная практика формируется в условиях правовой неопределенности
- ✓ Сегодня у одних застройщиков высокие обременения, у других – никаких
- ✓ Затраты на реализацию проектов жилищного строительства непредсказуемы, что затрудняет их реализацию и снижает доступность проектного финансирования

Предлагается внести в законодательство следующие изменения:

1. Законодательно закрепить полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению порядка участия застройщиков в развитии социальной инфраструктуры при реализации ими градостроительных проектов в соответствии с основными подходами, которые должны быть установлены федеральным законом (например, ГрК РФ)

2. Установить в федеральном законе требования к порядку участия застройщиков в развитии социальной инфраструктуры, который утверждается субъектом Российской Федерации, включая:
   - требования к составу и содержанию разделов таких порядков
   - возможные случаи заключения инфраструктурного соглашения между органом публичной власти (муниципальным или региональным) и застройщиком
   - существенные условия инфраструктурного соглашения, порядок расторжения, изменения соглашения, в том числе до или после получения разрешения на строительство объекта, обеспечение инфраструктурой которого предусмотрено соглашением
   - требования к форме участия застройщиков, которая может быть предусмотрена инфраструктурным соглашением;
   - требования к порядку расчета размера платы за инфраструктуру
   - рекомендуемая форма инфраструктурного соглашения
   - случаи освобождения застройщиков от участия в развитии инфраструктуры, льготы по уплате платы за инфраструктуры;
   - порядок мониторинга реализации мероприятий по обеспечению территории объектами коммунальной, социальной и транспортной инфраструктуры

3. Законодательно закрепить в качестве обязательного условия получения РнС жилья выполнение одного из трех условий:
   - создание объектов социальной инфраструктуры предусмотрено адресной инвестиционной программой либо обеспечено бюджетным финансированием иным образом или иным источником финансирования (например, в рамках концессионного соглашения, соглашения о ГЧП/МЧП с другим застройщиком)
   - заключено инфраструктурное соглашение в целях создания социальной инфраструктуры с застройщиком
   - заключен договор о комплексном развитии территории, предусматривающий жилищное строительство и обязательства по созданию социальной инфраструктуры (или внесения платежа в бюджет в счет исполнения такого обязательства)

4. Инфраструктурное соглашение может предусматривать следующие формы участия застройщика в развитии социальной инфраструктуры:
   - создание и передачу объекта социальной инфраструктуры в муниципальную собственность или собственность субъекта Российской Федерации
   - либо уплату инфраструктурного платежа (в первую очередь может применяться для проектов точечного жилищного строительства и в иных случаях, когда затраты на создание объекта инфраструктуры необходимо распределить между различными источниками (несколькими застройщиками или между застройщиком и бюджетом))

5. Установить, что инфраструктурный платеж застройщиков в рамках бюджетного законодательства является «безвозмездным поступлением от физических и юридических лиц» в местный или региональный бюджет (в зависимости от того, каким публично-правовым образованием заключено инфраструктурное соглашение) в целях развития социальной инфраструктуры (в т.ч. на строительство, реконструкцию, благоустройство и ремонт дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, поликлиник, объектов культуры и спорта, погашение кредитов, займов на такие цели)

6. В целях отслеживания целевого использования таких поступлений на создание объектов социальной инфраструктуры предлагается определение для таких поступлений отдельного кода бюджетной классификации

7. Инфраструктурные платежи также могут обеспечить погашение субъектами Российской Федерации займа Специализированного общества проектного финансирования «Инфраструктурные облигации» - дочернего общества ДОМ.РФ (далее – СОПФ ДОМ.РФ), которое выпускает инфраструктурные облигации (средства сбора, возможно, также могут использоваться в рамках и иных механизмов «Инфраструктурного меню», например, для погашения инфраструктурных бюджетных кредитов).

   Это позволит также создать прогнозируемый финансовый поток для погашения заимствований, повысить кредитоспособность субъектов Российской Федерации и, следовательно, увеличить объем привлечения регионами заемных средств от размещения инфраструктурных облигаций СОПФ ДОМ.РФ или использования иных долговых механизмов «Инфраструктурного меню».

   Данный механизм позволит обеспечить создание необходимой социальной инфраструктуры, распределив затраты между всеми застройщиками (альтернатива займам СОПФ конкретным застройщикам).

8. Одним из возможных вариантов определения размера инфраструктурного платежа для конкретного проекта жилищного строительства могло бы быть определение затрат на создание социальной инфраструктуры, необходимой с учетом нормативов градостроительного проектирования, в расчете на 1 кв. м общей площади строящихся жилых помещений.

   Размер платежа может дифференцироваться по территории муниципального образования в зависимости от наличия свободных мест в существующих объектах социальной инфраструктуры и потребности в дополнительных местах в связи с новым жилищным строительством. Однако предлагается обратить внимание на опыт Перми, как наиболее простой способ введения инфраструктурного сбора (единая ставка для всех проектов в городе независимо от расположения)

   <u>Справочно:</u> размер финансирования мероприятий для развития сети социальной инфраструктуры города Перми за счет средств застройщиков – 7629 рублей с одного квадратного метра общей площади общей площади жилых помещений в планируемом к строительству (реконструкции) объекте капитального строительства жилого назначения либо ОКС, входящих в состав ОКС жилого назначения. Расчет настоящей ставки получен на основе показателей нормативов градостроительного проектирования в части обеспеченности объектами социальной инфраструктуры, среднего размера домохозяйства, площади жилых зданий на одного жителя, площади жилых помещений на одного жителя в Перми.

9. Объекты социальной инфраструктуры, на которые направляются средства инфраструктурного платежа, должны быть предусмотрены программой комплексного развития социальной инфраструктуры муниципального образования

10. Предоставить право субъектам Российской Федерации самостоятельно определить:
    - форму соглашения об участии застройщика в создании социальной инфраструктуры
    - методику расчета размера инфраструктурного платежа
    - случаи освобождения застройщиков от обязанности заключения соглашения об участии (дополнительно к общему основанию освобождения застройщиков, реализующих проекты комплексного развития территорий)
    - порядок размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведений о перечне построенных, реконструированных объектов социальной инфраструктуры

Потенциальные ежегодные поступления от инфраструктурного платежа могут составить:
от 24 до 49% от совокупных имущественных налогов на территориях 17 агломераций

За счет поступлений инфраструктурного платежа могут быть построены за один год:
79 школ при ставке инфраструктурного платежа 5 тыс. руб. и около 158 школ – при ставке 10 тыс. руб.

Ставка инфраструктурного платежа, тыс. руб./ кв. м общей площади жилых помещений в МКД	Общий объем ввода МКД профессиональными застройщиками на территории 17 агломераций в 2023 г., млн кв. м	Поступления от платы за инфраструктуру, млрд руб. в год	Совокупные имущественные налоги на территории 17 агломераций в 2023 г., млрд руб.*	Отношение поступлений от платы за инфраструктуру к совокупным имущественным налогам на территории 17 агломераций, %	Потенциальное количество школ, которые можно построить на поступления от платы за инфраструктуру, ед.**
5	31,6	158	649,9	24	79
10		316		49	158

Источник: расчеты ИЭГ по данным Росстата и ФНС

* К имущественным налогам относятся: налог на имущество физических лиц, налог на имущество организаций, земельный налог
** Предполагая строительство школы на 1000 мест при стоимости создания одного места в школе около 2 млн руб. (текущая экспертная оценка затрат на создание одного места в школе, соответствующего современным стандартам).

Размер ставки инфраструктурного платежа должен быть определен индивидуально для каждого муниципалитета с учетом активности градостроительных процессов, уровня социально-экономического развития и потребности в развитии социальной инфраструктуры

№	Агломерация	Общий объем ввода жилья застройщиками на территории 17 агломераций в 2023 г., млн кв. м	Поступления от платы за инфраструктуру, млрд руб. в год		Потенциальное количество школ, которые можно построить на поступления от платы за инфраструктуру, ед.	
			При ставке платы за инфраструктуру 5 тыс. руб./кв. м	При ставке платы за инфраструктуру 10 тыс. руб./кв. м	При ставке платы за инфраструктуру 5 тыс. руб./кв. м	При ставке платы за инфраструктуру 10 тыс. руб./кв. м
1	Московская	16,4	82	164	41	82
2	Санкт-Петербургская	6,8	34	68	17	34
3	Краснодарская	4,3	21	43	11	21
4	Ростовская	2,5	12	25	6	12
5	Новосибирская	2,9	15	29	7	15
6	Екатеринбургская	2,7	13	27	7	13
7	Самарско-Тольяттинская	1,8	9	18	5	9
8	Казанская	2,3	12	23	6	12
9	Воронежская	1,7	9	17	4	9
10	Уфимская	2,0	10	20	5	10
11	Челябинская	1,5	7	15	4	7
12	Саратовская	1,0	5	10	2	5
13	Красноярская	1,3	6	13	3	6
14	Нижегородская	0,9	5	9	2	5
15	Пермская	1,3	6	13	3	6
16	Волгоградская	0,8	4	8	2	4
17	Владивостокская	0,9	4	9	2	4

Источник: расчеты авторов по данным о вводе жилья - Долгосрочные тренды в экономике, жилищной и градостроительной сферах крупнейших городских агломераций России. Фонд «Институт экономики города», 2023. URL: https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/dolgosrochnye_trendy_v_ekonomike_zhilishchnoi_i_gradostroitelnoi_sferah_krupneishih_gorodskih_aglomeracii_rossii_2023.pdf (Дата обращения: 11.09.2023)

* Предполагая строительство школы на 1000 мест при стоимости создания одного места в школе около 2 млн руб. (текущая экспертная оценка затрат на создание одного места в школе, соответствующего современным стандартам).

Возможные риски введения предлагаемого механизма:

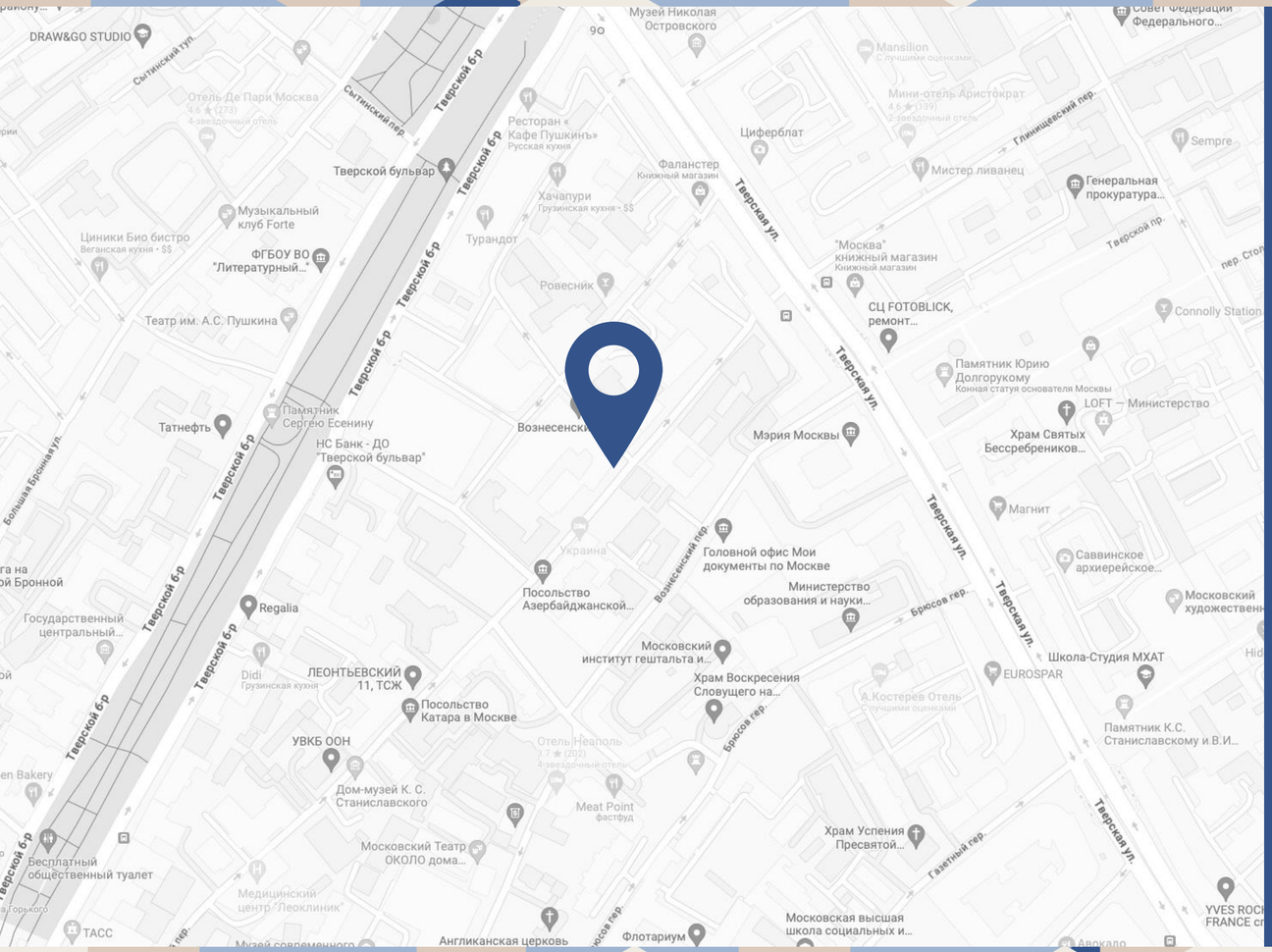
1 Риск увеличения затрат застройщиков на реализацию проектов строительства и, как следствие, роста цен на жилье и другую недвижимость (данный риск наиболее социально значим именно в отношении объектов жилищного строительства), поскольку на застройщиков будет возложено дополнительное фин. бремя

С другой стороны, необходимо отметить, что:

- в настоящее время финансовое бремя по обеспечению инфраструктурой так или иначе все равно ложится на застройщиков многоквартирных домов, но при этом оно распределено между застройщиками неравномерно. Реализация предложений позволит исправить эту ситуацию и, кроме того, обеспечить доп. финансирование создания инфраструктуры
- что касается потенциального риска роста цен на жилье, то этот риск оценивается как низкий, при этом:
  - введение предлагаемого механизма может не повысить, а снизить затраты застройщиков, на которых сегодня уже возлагаются обременения в большем объеме, за счет перераспределения таких затрат в пользу иных застройщиков, которые пока не платят ничего
  - снижение затрат возможно и за счет повышения прозрачности процесса оценки затрат проекта, что в свою очередь может привести к снижению стоимости проектного финансирования за счет снижения премии за риск
- уже сегодня существует дефицит социальной и иной инфраструктуры, что сдерживает жилищное строительство и вызывает социальное недовольство. Введение регионами и городами запретов на строительство, если отсутствуют, например, объекты социальной инфраструктуры, способно еще более серьезно ограничить темпы жилищного строительства
- предлагаемый механизм не предусматривает перенос всего объема инфраструктурных обременений только на застройщиков.

2 Риск нецелевого использования собираемых муниципалитетами средств платы за инфраструктуру на иные виды бюджетных расходов ввиду отсутствия эффективной системы контроля за такими расходами

Для снижения данного риска предлагается предусмотреть: 1) определение для таких поступлений отдельного кода бюджетной классификации; 2) проведение постоянного мониторинга целевого расходования поступлений на создание инфраструктуры



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125375, Москва, Леонтьевский пер., д. 21/1, стр. 1, офис 7

Тел.: +7 (495) 212 05 11, +7 (915) 083 09 20

E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru

Web-site: www.urbaneconomics.ru