

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Фонда «Институт экономики города» на Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 373-ФЗ) урегулирован новый градостроительный институт комплексного и устойчивого развития территорий.

При принятии Федерального закона № 373-ФЗ предполагалось, что его нормы будут способствовать редевелопменту территорий, в том числе вовлечению «заброшенных» промышленных зон, градостроительной реорганизации и благоустройству территорий российских городов.

Однако принятая редакция Федерального закона № 373-ФЗ вызывает множество вопросов.

1. Регулирование деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории

Прежде всего, само предлагаемое Федеральным законом № 373-ФЗ понятие «деятельность по комплексному и устойчивому развитию

территории»¹ не определяет полным и непротиворечивым образом содержание такого понятия, поскольку сформулировано таким образом, что, может быть применено практически к любому процессу строительства, реконструкции.

Федеральный закон № 373-ФЗ выделяет два новых вида комплексного развития территории – по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества (далее – правообладатели) и по инициативе органа местного самоуправления.²

Основным вопросом, возникающим относительно регулирования комплексного развития территории, является порядок установления границ такой территории.

Согласно Федеральному закону от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ территории, в границах которых планируется осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, *устанавливаются* на карте градостроительного зонирования³.

При этом относительно комплексного развития территории по инициативе правообладателей Федеральным законом № 373-ФЗ установлено, что такому развитию подлежит территория, в границах которой находятся объекты недвижимости любой формы собственности (государственной, муниципальной, частной). Подготовка же документации по планировке территории применительно к территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе правообладателей, *«осуществляется правообладателями применительно к территории, в отношении которой предусматривается осуществление деятельности по ее комплексному и*

¹ См. подпункт «г» пункта 1 статьи 1 Федерального закона № 373-ФЗ: деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории - осуществляемая в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, а также по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции указанных в настоящем пункте объектов.

² См. пункт 24 статьи 1 Федерального закона № 373-ФЗ, дополнивший Градостроительный кодекс Российской Федерации статьями 46⁹ и 46¹⁰.

³ подпункт «а» пункта 7 статьи 1 Федерального закона № 373-ФЗ.

устойчивому развитию, в границах земельных участков, правообладатели которых заключили соглашение».⁴

Относительно описанной схемы возникают следующие вопросы:⁵

- в части 7 статьи 46⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее - ГрК РФ) речь идет о тех территориях, границы которых установлены на картах градостроительного зонирования?

- каковы критерии установления на картах градостроительного зонирования границ территории, в отношении которой предусматривается осуществление деятельности по ее комплексному и устойчивому развитию?

- правообладатели могут проявить инициативу в любой части такой территории или на карте градостроительного зонирования устанавливаются отдельно территории, в отношении которых возможно заключение договоров о развитии застроенных территорий, договоров о комплексном освоении территории, в том числе в целях строительства жилья экономического класса, договоров комплексного развития территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости, договоров комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления?

- какова процедура установления границ такой территории, кроме властного решения органа местного самоуправления (особенно с учетом того, что пункт 1 части 5¹ статьи 46 ГрК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ устанавливает: ***«публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории не проводятся, если они подготовлены в отношении территории, в границах которой в соответствии с правилами землепользования и застройки предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории»***, то есть граждане лишены

⁴ См. пункт 24 статьи 1 Федерального закона № 373-ФЗ, дополнивший Градостроительный кодекс Российской Федерации статьей 46⁹ (часть 7).

⁵ Аналогичные вопросы возникают и в отношении института комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления.

возможности выбора вариантов развития такой территории)?

Федеральный закон № 373-ФЗ также не устанавливает возможности и оснований отказа органа местного самоуправления от заключения договора о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей (далее также – договор), в том числе в случае отсутствия возможностей финансирования такого комплексного развития⁶.

При этом в соответствии с пунктом 3 части 14 статьи 46⁹ ГрК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ такой договор должен содержать *«обязательства уполномоченного органа местного самоуправления обеспечить строительство объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, необходимых для функционирования объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и обеспечения жизнедеятельности граждан, или обязательства правообладателей обеспечить размещение таких объектов за счет собственных средств в соответствии с опережающими графиками проектирования, строительства, реконструкции указанных объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур;»*.

При этом вполне вероятна ситуация, когда возможности профинансировать строительство указанных объектов нет ни у правообладателей, ни у органов местного самоуправления.

Вызывает вопросы также и странная позиция, из которой исходили авторы Федерального закона № 373-ФЗ, когда предусматривали возможность одностороннего отказа органа местного самоуправления от исполнения такого договора в случае, если *«местным бюджетом на текущий финансовый год и плановый период не предусмотрены расходные обязательства муниципального образования для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур,*

⁶ См. пункт 24 статьи 1 Федерального закона № 373-ФЗ, дополнивший ГрК РФ статьей 46⁹ (части 9 - 11).

предусмотренных договором»⁷, но не предусмотрели возможность для органа местного самоуправления отказаться от самого заключения такого договора в аналогичном случае.

Такая возможность одностороннего отказа органа местного самоуправления от исполнения договора в указанном случае порождает высокие риски для другой стороны договора и представляется необоснованной.

Как указывалось выше, основным вопросом, возникающим относительно регулирования комплексного развития территории, является порядок установления границ такой территории. При этом для института комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления в качестве критерия определения территории, подлежащей комплексному развитию, установлено расположение не менее чем на 50 процентах от общей площади такой территории, в том числе *«объектов капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), признанных в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу»⁸*.

Федеральным законом № 373-ФЗ, таким образом, введен новый вид *«объектов капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), признанных аварийными и подлежащими сносу»*, который неизвестен праву и неясны его правовые последствия. В этой связи возникает много вопросов. Если объект капитального строительства будет признан аварийным и подлежащим сносу, но не будет принято решение о комплексном развитии территории, то каковы будут правовые последствия такого признания?

В качестве еще одного из критериев определения территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе органов местного самоуправления, установлено расположение на такой территории *«объектов*

⁷ См. пункт 24 статьи 1 Федерального закона № 373-ФЗ, дополнивший ГрК РФ статьей 46⁹ (пункт 2 части 22). Аналогичное основание отказа допустимо и в случае комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления (пункт 2 части 20 статьи 46¹⁰ ГрК РФ).

⁸ См. пункт 24 статьи 1 Федерального закона № 373-ФЗ, дополнивший ГрК РФ статьей 46¹⁰ (пункт 1 части 3).

капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления».⁹

В данном случае основанием для включения в границы территории является включение объекта капитального строительства в муниципальные адресные программы, но остаются не ясны сами основания включения таких объектов в такие программы, как и само понятие «муниципальная адресная программа». Необходимо отметить, что данное понятие уже использовано, но также не раскрыто в пункте 2 части 3 статьи 46¹ ГрК РФ в отношении включения в границы подлежащей развитию застроенной территории «многоквартирных домов, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления».

В результате в такие муниципальные адресные программы могут быть включены соответственно любые многоквартирные дома, любые другие объекты капитального строительства. Главное различие в последствиях принятия таких программ следующее: в случае включения таких многоквартирных домов в границы подлежащей развитию застроенной территории, земельные участки, на которых расположены такие дома, **не подлежат изъятию**, а в случае включения других объектов капитального строительства в границы подлежащей комплексному развитию по инициативе органа местного самоуправления – **подлежат изъятию**.

Еще одним типом объектов недвижимости, которые предлагается учитывать при принятии решения о комплексном развитии территории по инициативе органов местного самоуправления, являются земельные участки, *«виды разрешенного использования которых и (или) виды разрешенного использования и характеристики расположенных на которых объектов*

⁹ См. пункт 24 статьи 1 Федерального закона № 373-ФЗ, дополнивший ГрК РФ статьей 46¹⁰ (пункт 2 части 3).

капитального строительства не соответствуют видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства и предельным параметрам строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки»¹⁰.

Данное условие вступает в противоречие с пунктом 4 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), которой предусмотрен основной принцип соответствия или несоответствия земельного участка градостроительному регламенту:

«4. Земельный участок и прочно связанные с ним объекты недвижимости не соответствуют установленному градостроительному регламенту территориальных зон в случае, если:

виды их использования не входят в перечень видов разрешенного использования;

их размеры не соответствуют предельным значениям, установленным градостроительным регламентом.

Указанные земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если их использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры.

В случаях, если использование не соответствующих градостроительному регламенту земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), в соответствии с федеральными законами может быть наложен запрет на использование таких объектов.

Реконструкция существующих объектов недвижимости, а также

¹⁰ См. пункт 24 статьи 1 Федерального закона № 373-ФЗ, дополнивший ГрК РФ статьей 46¹⁰ (пункт 3 части 3).

строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с указанными земельными участками, могут осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами.».

Аналогичный принцип закреплен и в частях 8 – 10 статьи 36 ГрК РФ.

При этом Федеральным законом № 373-ФЗ не предусмотрено внесение изменений в данные нормы земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности, очевидно потому, что такие принципы являются правильными и обеспечивают, с одной стороны, стабильность «правил игры», а с другой – возможность постепенного внедрения в жизнь необходимых градостроительных изменений.

Более того, по данному основанию (несоответствие градостроительному регламенту) в территорию, в границах которой может быть осуществлено комплексное развитие по инициативе органа местного самоуправления, могут быть включены многоквартирные дома, объекты индивидуального жилищного строительства, в отношении которых Федеральным законом № 373-ФЗ не установлено особенностей. Такая возможность уже затрагивает не только права собственности граждан на жилье, но и их жилищные права. Представляется, что нарушение таких прав граждан, чье жилище не признано в установленном порядке аварийным и подлежащим сносу, не опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры, требует гораздо более серьезных оснований, чем просто инициатива и принятие решения органом местного самоуправления.

Кроме того, формулировка части 3 статьи 46¹⁰ ГрК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ не позволяет с точностью установить - должно ли быть занято 50 процентов территории комплексного развития всеми видами объектов, перечисленных в указанной части, или любым видом из них, а также в каком порядке проводится обследование территорий на предмет установления их соответствия указанным критериям.

В отношении установления границ территории комплексного развития

по инициативе органов местного самоуправления возникает также следующий вопрос. Судя по тому, что *«решение о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления может быть принято, если не менее 50 процентов от общей площади»* такой территории занимают земельные участки, на которых расположены объекты из вышерассмотренного перечня, то картой градостроительного зонирования границы территорий, в отношении которых возможно заключение договоров комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления, должны устанавливаться отдельно от границ территорий, в отношении которых возможно заключение договоров о развитии застроенных территорий, и территории, в отношении которых возможно заключение договоров о комплексном освоении территории, в том числе в целях строительства жилья экономического класса, а также от территорий, в отношении которых возможно заключение договоров комплексного развития территории по инициативе правообладателей. Но четкой нормы на этот счет Федеральный закон № 373-ФЗ не содержит.

Как указывалось выше, в качестве критериев определения территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе органа местного самоуправления, установлено расположение не менее чем на 50 процентах такой территории различного вида объектов. При этом на другой части (другие 50%) территории, подлежащей такому комплексному развитию, могут располагаться объекты, не подпадающие под вышеуказанные критерии (далее также - объекты «добросовестных» собственников), в том числе и многоквартирные дома, объекты индивидуального жилищного строительства. Таким образом, в состав территории, подлежащей развитию по инициативе органа местного самоуправления, могут быть включены объекты «добросовестных» собственников, которые в дальнейшем согласно Федеральному закону № 373-ФЗ могут быть изъяты.¹¹ Защиту прав таких собственников, в том числе их жилищных прав, Федеральный закон № 373-

¹¹ См. статью 56¹² ЗК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ.

ФЗ не предусматривает.

Таким образом, Федеральным законом № 373-ФЗ¹² предлагается схема осуществления комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления, в том числе на земельных участках, находящихся в частной собственности, при которой комплексное развитие может быть инициировано органом местного самоуправления без учета мнения правообладателей и населения, а также реализовано победителем аукциона на право заключения договора о комплексном развитии территории. При этом в дальнейшем возможно изъятие объектов недвижимости по решению органа местного самоуправления.¹³

Федеральный закон № 373-ФЗ закрепил особенности изъятия земельных участков (или) расположенных на них объектов недвижимости в целях комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления, в том числе¹⁴:

- для муниципальных нужд могут быть изъяты любые земельные участки, иные объекты недвижимости, расположенные в границах территории комплексного развития. Основаниями для принятия указанного решения являются утвержденные **проект планировки территории и проект межевания территории**. Данное положение в совокупности с возможностью включения в состав территории, подлежащей развитию, объектов «добросовестных» собственников, в том числе многоквартирных домов и объектов индивидуального жилищного строительства, потенциально может привести к беспрецедентному нарушению прав собственности на

¹² См. пункт 24 статьи 1 Федерального закона № 373-ФЗ, дополнивший ГрК РФ статьей 46¹⁰ (часть 6): *«комплексному развитию в порядке, установленном настоящей статьей, подлежит территория, в границах которой находятся земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимости, находящиеся в государственной и (или) муниципальной собственности, собственности граждан и юридических лиц».*

¹³ См. статью 56¹² ЗК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ.

¹⁴ См. часть 1 статьи 56¹² ЗК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ: *«Изъятие земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для муниципальных нужд, расположенных в границах территории, в отношении которой в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации принято решение о комплексном развитии по инициативе органа местного самоуправления, осуществляется в порядке, установленном настоящей главой, с учетом особенностей, предусмотренных настоящей статьей».*

недвижимость, а также жилищных прав граждан;

- закреплен особый порядок изъятия, как в части правил вступления в силу судебных решений об изъятии имущества, согласно которым «решение суда об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимости в целях комплексного развития территории подлежит **немедленному исполнению**», так и в части ограничения прав лиц на оспаривание судебных решений, согласно которому «решение суда об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости, изымаемых для муниципальных нужд в целях комплексного развития территории может быть оспорено **в части размера компенсации** за изъятые земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества».¹⁵

Таким образом, Федеральным законом № 373-ФЗ предлагается схема изъятия, при которой судебным решением, подлежащим немедленному исполнению, лицо лишается своей собственности **без возможности оспорить само такое лишение**, в том числе правомочность принятия самого решения о комплексном развитии территории и включение объекта недвижимости в границы такой территории.

Федеральный закон № 373-ФЗ содержит сокращенные, по сравнению с действующим земельным законодательством, сроки изъятия земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимости. Например, согласно части 9 статьи 56¹² ЗК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ соглашение об изъятии должно быть заключено правообладателем объекта недвижимости **в месячный срок**. Такой срок представляется слишком коротким с точки зрения правовой и экономической защиты правообладателя (в конце концов, гражданин, которому принадлежит такой объект, может быть просто в отпуске).

Согласно части 12 статьи 56¹² ЗК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ орган местного самоуправления вправе обращаться в органы,

¹⁵ См. части 10, 13 статьи 56¹² ЗК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ.

осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, с заявлениями о государственной регистрации прав граждан и юридических лиц на земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества, изымаемые в целях комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления, от имени указанных правообладателей, без доверенности. Неясны случаи применения подобной нормы, поскольку общий порядок изъятия для государственных или муниципальных нужд содержит регулирование всех вопросов, возникающих при отсутствии в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним сведений о зарегистрированных правах на объекты недвижимости, подлежащие изъятию для государственных или муниципальных нужд.¹⁶

2. Новеллы регулирования институтов градостроительного зонирования и планировки территории

Федеральным законом № 373-ФЗ предусмотрено, что на карте градостроительного зонирования устанавливаются *«территории, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории»*.¹⁷

Данная норма смешивает два института, предназначенных для разных целей. Институт градостроительного зонирования – это способ установления правового режима (впредь до внесения изменений в правила землепользования и застройки) без привязки к конкретному времени выполнения конкретных действий, сроки выполнения которых заведомо не могут быть известны и должны определяться при необходимости по особым процедурам, а институт комплексного развития – это способ указания на планируемые конкретные действия в конкретные периоды времени. Подобные изменения – это создание оснований для конфликтов в процессе правоприменения.

¹⁶ См. например, статью 56⁵ ЗК РФ.

¹⁷ См. часть 5¹ статьи 30 ГрК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ.

Более того, указанной нормой создаются следующие проблемы в отношении правового статуса границ территорий комплексного развития, которые предлагается фиксировать на карте градостроительного зонирования:

- в отношении территорий, для развития которых уже заключены соответствующие договоры, фиксация границ в правилах землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) не имеет правового смысла;

- фиксация же границ территорий, в отношении которых соответствующие договоры ещё не заключены, должна происходить на стадии подготовки соответствующих градостроительных документов на основе и в соответствии с ПЗЗ (в части установленного посредством ПЗЗ правового режима использования земельных участков).

Федеральный закон № 373-ФЗ¹⁸ вводит новую систему согласования ПЗЗ с органами федеральной и региональной власти, согласно которой предлагается, что при подготовке и утверждении ПЗЗ *«в части установления границ территориальных зон и градостроительных регламентов должна быть обеспечена возможность размещения предусмотренных документами территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением линейных объектов федерального значения, линейных объектов регионального значения, линейных объектов местного значения).»*

Однако, ГрК РФ уже содержит целый ряд норм, обеспечивающих соответствие ПЗЗ схемам территориального планирования, в том числе части 9, 10 статьи 31 ГрК РФ, согласно которым органом местного самоуправления осуществляется проверка проекта ПЗЗ на соответствие схемам территориального планирования, и направление на доработку проекта ПЗЗ, не соответствующего указанным схемам, а также часть 5 статьи 32 ГрК РФ, установившая возможность судебного обжалования решения об утверждении

¹⁸ См. пункт 7² части 1 статьи 6 ГрК РФ, пункт 5 статьи 7 ГрК РФ, статья 31 ГрК РФ, статья 33 ГрК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ.

ПЗЗ в случае их несоответствия схемам территориального планирования.

Федеральным законом № 373-ФЗ¹⁹ предлагаются некоторые нормы о внесении изменений в ПЗЗ, если ими не обеспечена *«возможность размещения предусмотренных документами территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципального района (за исключением линейных объектов федерального значения, линейных объектов регионального значения, линейных объектов местного значения)»*. В указанном случае уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления муниципального района направляет главе поселения, городского округа **требование** о внесении изменений в ПЗЗ в целях обеспечения размещения указанных объектов. Глава поселения, городского округа обеспечивает внесение изменений в ПЗЗ в течение тридцати дней со дня получения указанного требования.

Во-первых, данная норма вступает в противоречие с другими нормами статьи 33 ГрК РФ, которая иным образом регулирует порядок внесения изменений в ПЗЗ (и применяет иную терминологию), в том числе в случаях несоответствия ПЗЗ схеме территориального планирования муниципального района, а также, если ПЗЗ *«могут воспрепятствовать функционированию, размещению объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения»*.

Во-вторых, данная норма сформулирована таким образом, что внесение изменений в ПЗЗ в указанном порядке (в обязательном порядке по требованию федеральных и региональных органов власти) может происходить и в случае, если соответствующие схемы территориального планирования были приняты после утверждения ПЗЗ. При этом устанавливается, что при внесении в ПЗЗ изменений, предусматривающих возможность размещения предусмотренных документами территориального

¹⁹ См. части 3¹ - 3² статьи 33 ГрК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ.

планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципального района, публичные слушания не проводятся, что предоставляет органам местного самоуправления возможность использовать данную процедуру изменения ПЗЗ с целью намеренного непроведения публичных слушаний по вопросам размещения соответствующих объектов²⁰.

Значительные изменения также внесены Федеральным законом № 373-ФЗ в процедуру подготовки документации по планировке.

Части 2 и 3 статьи 41 ГрК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ отменяют необходимость подготовки *«документации по планировке территории в целях размещения объектов капитального строительства применительно к территории, в границах которой не предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию...»*, за исключением случаев:

1) необходимо изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в связи с размещением такого объекта капитального строительства;

2) необходимо установление, изменение или отмена красных линий;

3) необходимо образование земельных участков в соответствии с пунктом 3 статьи 11³ ЗК РФ в связи с размещением такого объекта капитального строительства;

4) размещение объекта капитального строительства планируется на территории двух и более муниципальных образований, имеющих общую границу (за исключением случаев, когда размещение такого объекта капитального строительства планируется осуществлять на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или когда для размещения такого объекта капитального

²⁰ См. часть 3¹ статьи 31 ГрК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ.

строительства не требуется предоставление таких земельных участков и (или) установление сервитутов);

5) планируется строительство (реконструкция) линейного объекта, за исключением случаев, когда размещение такого линейного объекта планируется осуществлять на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, или когда для размещения такого линейного объекта не требуется предоставление таких земельных участков и (или) установление сервитутов.

Во-первых, представляется, что отмена требования о подготовке проектов планировки для строительства объектов капитального строительства, располагаемых не в границах территорий комплексного развития, приведет к тому, что механизм необоснованной «точечной застройки», против которого все возражают уже столько лет, получит новую основу для развития. Указанные исключения не обеспечивают решение этой проблемы (например, для строительства объекта капитального строительства на земельных участках в частной собственности в границах застроенной территории в соответствии с Федеральным законом № 373-ФЗ не потребуется).

Во-вторых, представляется избыточным требование о разработке проекта планировки в случае размещения линейных объектов в границах уже установленных красных линий (в границах существующей улично-дорожной сети).

В-третьих, непонятным является требование о разработке проекта планировки для размещения линейного объекта в случае, если для такого размещения требуется установление сервитута без образования земельного участка. Если такое требование определяется лишь необходимостью установить красные линии, представляется, что этой цели можно достичь, установив правило, что красные линии определяются по границам охранных зон таких линейных объектов.

3. Изменения в регулировании проведения публичных слушаний в отношении проектов планировки и комплексного развития территорий

Федеральным законом № 373-ФЗ внесены существенные изменения в институт публичных слушаний в отношении проектов планировки территории, а также в отношении института комплексного развития территорий.

С одной стороны, пункт 1 части 5¹ статьи 46 ГрК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ устанавливает, что публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории **не проводятся**, если они подготовлены в отношении *«территории, в границах которой в соответствии с правилами землепользования и застройки предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории»*.

С другой стороны, части 2 и 3 статьи 41 ГрК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ отменяют необходимость подготовки документации по планировке территории в целях размещения объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) применительно к территории, в границах которой **не предусматривается** осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, за исключением отдельных случаев.

Таким образом, публичные слушания по проектам планировки отменяются вовсе – и для территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, и для территорий, в границах которых такая деятельность не предусматривается (в отношении которых не требуется разработка проекта по планировке территории).

В отношении нормы Федерального закона № 373-ФЗ об отказе от проведения публичных слушаний в отношении проектов планировки территории, а также в отношении территорий комплексного развития, следует отметить, данная идея не только не снизит потенциально возможные

конфликты, но может только усилить их. Представляется гораздо более продуктивным предложение о проведении публичных слушаний (общественных обсуждений), например, в электронной форме. Открытое принятие решений по любым вопросам градостроительного развития, на наш взгляд, является не препятствием на пути такого развития, а напротив – инструментом выявления и разрешения на ранней стадии возможных конфликтных ситуаций.

4. Новеллы регулирования института развития застроенных территорий

Федеральным законом № 373-ФЗ изменен перечень объектов, расположенных на территории, в отношении которой может быть принято решение о развитии. На такой территории теперь могут быть расположены только признанные аварийными многоквартирные дома, многоквартирные дома, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления, а также объекты инженерной инфраструктуры, обеспечивающие исключительно функционирование таких многоквартирных домов, а также объекты коммунальной, социальной, транспортной инфраструктуры, необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан, проживающих в таких домах. При этом исключены «иные объекты капитального строительства, вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту»²¹.

Представляется, что такое ограничение видов объектов, которые могут быть расположены на застроенной территории, фактически приведет к невозможности реализации института развития застроенных территорий. Во-первых, выявление территорий, на которых будут расположены исключительно указанные объекты, маловероятно, так как ГрК РФ не предусмотрено, что граница подлежащей развитию территории может быть

²¹ См. части 3 и 4 статьи 46¹ ГрК РФ в редакции Федерального закона № 373-ФЗ.

многоконтурной (то есть представлена в виде одного внешнего контура и одного или нескольких внутренних контуров). Во-вторых, проведенные нами на основе нескольких потенциальных проектов расчеты показывают, что такие проекты (в случае не включения в границы подлежащей развитию территории иных объектов капитального строительства, вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту) оказываются не привлекательными для инвесторов без дополнительных бюджетных субсидий.

С учетом того, что в настоящее время практика применения института развития застроенных территорий уже сложилась, а применение двух новых институтов комплексного развития территорий - комплексное развитие территории по инициативе правообладателя или по инициативе органа местного самоуправления - только будет формироваться, такое сужение области применения института развития застроенных территорий представляется нецелесообразным.

Вывод: Федеральный закон № 373-ФЗ имеет существенные риски возникновения градостроительных конфликтов в результате возможного нарушения прав собственности на недвижимость граждан и юридических лиц, жилищных прав граждан, а также риск повышения уровня коррупции при принятии градостроительных решений.