

Концепция
проекта федерального закона о государственно-частном
партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях
строительства жилья экономического класса

Оглавление

Введение.....	3
1. Концепция проекта федерального закона о государственно-частном партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса	5
1.1. Введение.....	5
1.2. Цели Законопроекта.....	7
1.3. Форма и примерная структура Законопроекта	8
1.4. Определения основных понятий	11
1.5. Предмет государственно-частного партнерства в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса	12
1.6. Обоснование необходимости введения нового вида договора - соглашения о государственно-частном партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса	14
1.7. Случаи заключения соглашения о ГЧП.....	15
1.8. Возможные механизмы заключения на торгах (аукционах) соглашений государственно-частного партнерства при комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса	16
1.9. Существенные условия соглашения о ГЧП	18
1.10. Особенности соглашений о ГЧП для случаев строительства малоэтажного жилья экономического класса	22
1.11. Возможные формы участия публичного партнера.....	22
1.12. Меры налогового стимулирования реализации соглашений о ГЧП ...	23
1.13. О возможности утверждения типовых соглашений о ГЧП и порядок утверждения таких типовых соглашений.....	27
1.14. Полномочия органов публичной власти в части дальнейшего развития и конкретизации законодательства о ГЧП	28
1.15. Распределение в рамках договора о ГЧП обязанностей субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления в части обеспечения создания объектов инфраструктуры.....	28

Введение

Разработка проекта федерального закона о государственно-частном партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса (далее - Законопроект) и его принятие необходимы в целях создания экономических условий для выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», предусматривающего:

- создание для граждан Российской Федерации возможности улучшения жилищных условий не реже одного раза в 15 лет;
- снижение стоимости одного квадратного метра жилья на 20 процентов путем увеличения объема ввода в эксплуатацию жилья экономического класса;
- предоставление до 2020 года доступного и комфортного жилья 60 процентам российских семей, желающих улучшить свои жилищные условия.

Одним из основных способов решения поставленных задач может стать реализация проектов комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса.

Целью работы является подготовка Законопроекта, а также документов, необходимых для внесения субъектом права законодательной инициативы Законопроекта в Государственную Думу:

- пояснительной записки;
- перечня федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Законопроекта;
- перечня нормативно-правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Законопроекта;
- финансово-экономического обоснования к Законопроекту.

В рамках первого этапа работы решены следующие задачи:

- 1) подготовлена Концепция Законопроекта. В проекте Концепции изложены и обоснованы в соответствии с пп. 3.1-3.13 Технического задания:
 - предмет правового регулирования, основные идеи Законопроекта;
 - круг лиц, на которых будет распространяться действие Законопроекта, их основные права и обязанности;
 - варианты реализации основных идей Законопроекта;
 - последствия реализации Законопроекта;
 - примерная структура Законопроекта с кратким содержанием его глав и статей.
- 2) подготовлена аналитическая записка по итогам анализа по предмету правового регулирования:
 - федерального, регионального и зарубежного законодательства;
 - судебной и правоприменительной практики;
 - внесенных в Государственную Думу проектов федеральных законов, в том числе:

- № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации»;
- № 86567-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части установления региональных и местных нормативов градостроительного проектирования»;
- «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части разработки программ развития транспортной и социальной инфраструктуры» (в настоящее время законопроект не внесен в Государственную Думу);
- № 456651-5 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания условий для развития строительства жилья экономического класса».

1. Концепция проекта федерального закона о государственно-частном партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса

1.1. Введение

В настоящее время федеральным законодательством предусмотрены два вида инвестиционно-строительных проектов, предусматривающих взаимные виды обязательств органов государственной власти, органов местного самоуправления и застройщика при проведении комплексной застройки в целях жилищного строительства:

- 1) проекты комплексного освоения земельных участков в целях жилищного строительства (статья 38.2 Земельного кодекса Российской Федерации);
- 2) проекты по развитию застроенной территории (статьи 46.1-46.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Такие проекты, по своей сути, могут быть отнесены к проектам государственно-частного партнерства.

Проект комплексного освоения земельного участка в целях жилищного строительства реализуется в соответствии с договором аренды земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, который заключается между органом государственной власти или органом местного самоуправления и застройщиком по итогам аукциона на право заключения такого договора.

В настоящее время Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 444365-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности». Данный законопроект предусматривает реализацию проектов комплексного освоения земельных участков в целях жилищного строительства в рамках нового вида договоров – договора о комплексном освоении территории. Такой договор заключается исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, предоставляющим земельный участок для комплексного освоения территории, и застройщиком по итогам аукциона на право заключения договора аренды земельного участка. Основным содержательным отличием договора о комплексном освоении территории от договора аренды земельного участка для комплексного освоения в целях жилищного строительства является значительно более полная регламентация обязательств публичной и частной сторон договора.

Проекты по развитию застроенной территории реализуются в рамках договора о развитии застроенной территории, который заключается органом местного самоуправления и застройщиком по итогам аукциона на право заключения такого договора.

Также на рассмотрении в Государственной Думе находится проект федерального закона № 456651-5 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания условий для развития строительства жилья экономического класса». Данным законопроектом предусматривается третий вид проектов, которые могут быть, по своему содержанию, отнесены к проектам государственно-частного партнерства. Подготовленными экспертными предложениями ко второму чтению данного законопроекта (в Государственной Думе пока не рассматривались) предлагается реализация проектов строительства жилья экономического класса (например, строительство одного многоквартирного дома) или проектов комплексного освоения в целях строительства жилья экономического класса. Предлагается реализовывать такие проекты в рамках договора о строительстве жилья экономического класса и в рамках договора о комплексном освоении в целях строительства жилья экономического класса, которые заключаются между органом государственной власти или органом местного самоуправления и застройщиком по итогам аукциона на право заключения такого договора, предусматривающим определение наименьшей цены договоров купли-продажи жилья экономического класса или договоров участия в долевом строительстве жилья экономического класса (так называемые, «голландские аукционы»). Застройщику, заключившему такой договор земельный участок из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется в аренду без торгов.

Кроме того, к проектам государственно-частного партнерства условно¹ можно также отнести урегулированные Федеральным законом от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ "О содействии развитию жилищного строительства" случаи предоставления земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства, комплексного освоения в целях строительства жилья экономического класса, для комплексного освоения земельных участков в целях строительства в минимально требуемом объеме жилья экономического класса и иного жилищного строительства.

Таким образом, в настоящее время уже урегулированы или подготовлены законопроекты, направленные на урегулирование, отношений по взаимодействию органов государственной власти, органов местного самоуправления и инвесторов (застройщиков) при реализации проектов комплексного освоения территорий (земельных участков) в целях жилищного строительства, в том числе для строительства жилья экономического класса на земельных участках, предоставленных из государственной и муниципальной собственности и собственности государственного института развития – Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства (Фонд «РЖС»). Все такие проекты, содержательно, могут быть отнесены к проектам государственно-частного партнерства в жилищном строительстве, поскольку

¹ Формально Федеральный фонд содействия развитию жилищному строительству не является органом государственной власти, а земельные участки, принадлежащие Фонду, находятся в частной собственности. Однако, учитывая, что Фонд является государственным институтом развития и выполняет переданные ему на основании федерального закона функции, содержательно реализуемые на его земельных участках проекты можно отнести к проектам государственно-частного партнерства.

предусматривают (в той или иной степени четкости) распределение обязанностей между публичными партнерами (органами государственной власти, органами местного самоуправления или Фондом «РЖС» и частными партнерами – застройщиками).

В настоящее время Государственной Думой рассматривается проект федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации». Данным законопроектом предусмотрено, что «в соответствии с соглашением о государственно-частном партнерстве частный партнер принимает на себя обязательства по полному или частичному финансированию и эксплуатации и (или) техническому обслуживанию объекта соглашения о государственно-частном партнерстве, а также одно или более из следующих обязательств:

- 1) разработка и согласование проектной документации;
- 2) создание объекта соглашения о государственно-частном партнерстве;
- 3) реконструкция объекта соглашения о государственно-частном партнерстве».

Таким образом, обязательным условием соглашения о государственно-частном партнерстве в соответствии с данным законопроектом является принятие частным партнером обязательства по эксплуатации и (или) техническому обслуживанию объекта соглашения о государственно-частном партнерстве. Следовательно, проекты по комплексному освоению территории в целях строительства жилья экономического класса не могут реализовываться в рамках соглашения о государственно-частном партнерстве, урегулированным данным законопроектом.

Таким образом, действующими федеральными законами и рассматриваемыми проектами федеральных законов остается не урегулированными проекты государственно-частного партнерства при комплексном освоении территорий в целях жилищного строительства, в том числе строительства жилья экономического класса, на частных земельных участках, права на которые (собственности или аренды) принадлежат частному застройщику.

Далее в настоящей Концепции, если иное не оговорено специально, речь будет идти о проектах комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса на частных земельных участках, права на которые (собственности или аренды) принадлежат частному застройщику.

1.2. Цели Законопроекта

Основной целью проекта федерального закона о государственно-частном партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса (далее – Законопроект) является регулирование реализации проектов государственно-частного партнерства при комплексном освоении территорий в целях строительства жилья экономического класса, реализуемых на частных земельных участках, права на которые (собственности или аренды) принадлежат частному застройщику.

Законопроектом также предлагается внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях уточнения обязанностей сторон при реализации проектов комплексного освоения земельных участков в целях жилищного строительства (изменения в Земельный кодекс Российской Федерации), налогового стимулирования реализации всех форм проектов государственно-частного партнерства в жилищном строительстве (изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации), расширения перечня целей, на которые могут привлекаться денежные средства участников долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости (изменения в статью 18 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации", установления возможности приобретения органами государственной власти, органами местного самоуправления объектов социальной инфраструктуры, построенных в рамках описанных выше проектов комплексного освоения земельных участков и территорий различного вида (изменения в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", в Федеральный закон от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции") и решения других актуальных проблем при реализации таких проектов.

1.3. Форма и примерная структура Законопроекта

В соответствии с Техническим заданием Законопроект должен быть разработан в виде самостоятельного проекта федерального закона «О государственно-частном партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса».

В ходе подготовки настоящей концепции Законопроекта была выявлена необходимость рассмотрения двух возможных форм разработки Законопроекта для достижения поставленной цели:

1) в форме проекта федерального закона «О государственно-частном партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

1) в форме проекта федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования условий комплексного освоения территорий и земельных участков в целях жилищного строительства, в том числе строительства жилья экономического класса».

При выборе формы Законопроекта следует учитывать следующее.

Первый подход предполагает разработку проекта специального нового федерального закона о государственно-частном партнерстве при реализации проектов комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса, в рамках которого будет предусмотрено понятие «государственно-частное партнерство в проектах комплексного освоения

территорий в целях строительства жилья экономического класса», отличное от базового понятия «государственно-частное партнерство», предусмотренного в проекте федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации».

Риск такого подхода состоит в противоречии базовому федеральному закону, что может затруднить прохождение Законопроекта.

Второй подход не предполагает использование в Законопроекте понятия «государственно-частное партнерство» в связи с тем, что, как указано выше, предусмотренное в проекте федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» понятие соглашения о государственно-частном партнерстве не соответствует цели Законопроекта. Предполагается регулирование проектов комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса, реализуемых на частных земельных участках, права на которые (собственности или аренды) принадлежат частному застройщику, в Градостроительном кодексе Российской Федерации, что будет соответствовать предмету законодательства о градостроительной деятельности.

Однако, такой подход имеет риск с точки зрения юридической техники подготовки Законопроекта в условиях наличия трех законопроектов, которыми предлагаются изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части различных видов договоров (например, указанные выше договор о комплексном освоении территории, договор о строительстве жилья экономического класса, договор о комплексном освоении в целях строительства жилья экономического класса и некоторые другие).

Настоящая Концепция Законопроекта в соответствии с Техническим заданием подготовлена исходя из первого подхода, основанного на подготовке проекта федерального закона «О государственно-частном партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Предложенное наименование Законопроекта несколько отличается от указанного в Техническом задании в связи с предложениями по внесению в рамках Законопроекта также изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации.

В Концепции вводятся и используются понятия «государственно-частное партнерство в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса», «соглашение (договор) о государственно-частном партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса» и другие связанные с этими понятиями термины («публичный партнер», «частный партнер» и т.д.). Однако, дальнейшее использование таких понятий в Законопроекте будет зависеть от выбранной формы Законопроекта.

Предлагается следующая примерная структура Законопроекта:

Статья 1. Предмет регулирования федерального закона:

- отношения, регулируемые федеральным законом;
- круг лиц, на которых распространяется действие федерального закона.

Статья 2. Основные понятия, используемые в федеральном законе:

- территория;
- жилье экономического класса, в том числе малоэтажное жилье экономического класса;
- комплексное освоение территорий в целях строительства жилья экономического класса;
- государственно-частное партнерство в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса.

Статья 3. Соглашение о государственно-частном партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса:

- стороны соглашения о ГЧП;
- предмет и иные существенные условия соглашения о ГЧП;
- возможные условия соглашения о ГЧП;
- обеспечение исполнения обязательств и ответственность сторон соглашения;
- изменение и расторжение соглашения.

Статья 4. Порядок проведения торгов на право заключения соглашения о ГЧП:

- принятие решения о проведении торгов, в том числе случая, в которых органы государственной власти (органы местного самоуправления) обязаны принять решение о проведении торгов;

- предмет торгов;
- требования к участникам торгов;
- порядок признания победителя торгов;
- порядок признания торгов несостоявшимися.

Статья 5. Особенности реализации проектов комплексного освоения территорий в целях строительства малоэтажного жилья экономического класса:

- случаи, при которых территория общего пользования и на иные элементы общего имущества переходят в общую долевую собственность собственников индивидуальных жилых домов;

- случаи, при которых территория общего пользования и иные объекты переходят в собственность жилищных некоммерческих объединений граждан.

Статья 6. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации в целях уточнения обязанностей сторон при реализации проектов комплексного освоения земельных участков в целях жилищного строительства. изменения в статью 18 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации"

Статья 7. О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в целях налогового стимулирования реализации всех форм проектов государственно-частного партнерства в жилищном строительстве.

Статья 8. О внесении изменений в статью 18 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" в целях расширения перечня целей, на которые могут привлекаться денежные средства участников долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости.

Статья 9. О внесении изменений в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" в целях установления возможности приобретения органами государственной власти, органами местного самоуправления объектов социальной инфраструктуры, построенных в рамках проектов комплексного освоения земельных участков и территорий.

Статья 9. О внесении изменений в Федеральный закон от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции" в целях установления возможности приобретения органами государственной власти, органами местного самоуправления объектов социальной инфраструктуры, построенных в рамках проектов комплексного освоения земельных участков и территорий.

Указанная примерная структура Законопроекта с небольшими корректировками может быть использована и при разработке Законопроекта исходя из второго подхода, то есть в форме внесения изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации.

1.4. Определения основных понятий

При разработке Законопроекта предлагается исходить из следующих определений:

- **территория** – земельный участок (смежные земельные участки), освоению которого в силу его значительных размеров должно предшествовать образование посредством подготовки и утверждения документации по планировке территории элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, территорий общего пользования, в том числе в виде улиц), а в их границах – земельных участков, в том числе для размещения объектов капитального строительства;

- **комплексное освоение территорий в целях строительства жилья экономического класса** – проект, реализуемый на территории земельного участка (смежных земельных участков), находящегося в частной собственности и принадлежащий на праве собственности или аренды застройщику, участвующему в реализации такого проекта, и предусматривающий подготовку документации по планировке такой территории, выполнение работ по обустройству такой территории объектами инженерной, транспортной, социальной, коммунально-бытовой инфраструктуры, осуществление на такой территории жилищного строительства, в том числе жилья экономического класса, и иного строительства в соответствии с градостроительными

регламентами, нормативами (расчётными показателями) градостроительного проектирования, продажу на установленных условиях жилья экономического класса гражданам установленных категорий, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иным установленным лицам;

- **государственно-частное партнерство в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса** – взаимодействие при реализации проекта комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса частного партнера - лица, которому на праве собственности или аренды принадлежит находящийся в частной собственности земельный участок (смежные земельные участки), составляющий такую территорию, и публичного партнера (публичных партнеров) - органа государственной власти и (или) органа местного самоуправления, а также лиц, выступающих на стороне публичного партнера - ресурсоснабжающих организаций и иных лиц в соответствии с соглашением (договором) о государственно-частном партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса;

- **жилье экономического класса** – жилые помещения, которые соответствуют условиям отнесения к жилью экономического класса, установленным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства, в том числе являющиеся объектами долевого строительства в соответствии с Федеральным законом "Об участии в долевом строительстве". При этом цена заключаемых застройщиком договоров купли-продажи таких жилых помещений, договоров участия в долевом строительстве в расчете на один квадратный метр общей площади таких жилых помещений, в том числе являющихся объектами долевого строительства, не превышает максимальной цены, установленной соглашением (договором) о государственно-частном партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса.»;

- **малоэтажное жилье экономического класса** – жилые помещения, относящиеся к жилью экономического класса и которые являются малоэтажным (до трех этажей) жилым домом, частью малоэтажного (до трех этажей) жилого дома (блоком малоэтажного (до трех этажей) жилого дома блокированной застройки).

1.5. Предмет государственно-частного партнерства в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса

Предметом государственно-частного партнерства в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса в соответствии с соглашением (договором) о государственно-частном партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса (далее – соглашение о ГЧП) являются отношения между всеми сторонами соглашения о ГЧП (частным партнером, публичным партнером и лицами, выступающими на стороне публичного партнера) по поводу:

- 1) распределения обязательств, характера и объема обязательств;

2) дополнительному финансовому обеспечению публичным партнером обязательств частного партнера;

3) ответственности, возникающей в связи с неисполнением обязательств.

Отношения по распределению обязательств, характеру и объему обязательств включают следующие основные:

1) обязательства по подготовке и утверждению документации по планировке территории:

- обязательства частного партнера по подготовке документации по планировке территории;

- обязательства публичного партнера по утверждению проекта планировки при определенных соглашениях условий;

2) обязательства по осуществлению жилищного и иного строительства, в том числе жилья экономического класса, и иных объектов в соответствии с градостроительным регламентом – обязательства частного партнера;

3) обязательства по продаже жилья экономического класса установленным категориям граждан, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иным лицам по цене, не превышающей установленную соглашением о ГЧП цену такого жилья – обязательства публичного партнера;

4) обязательства по строительству объектов социальной инфраструктуры – обязательства частного и (или) публичного партнеров. Возможны различные варианты, в том числе:

- частный партнер осуществляет строительство и передает такие объекты в государственную (муниципальную) собственность на установленных условиях, в том числе безвозмездно, путем продажи, в том числе в кредит или в кредит с условием о рассрочке платежа, на условиях аренды, в том числе с правом выкупа, или на иных условиях;

- частный партнер по результатам утверждения документации по планировке территории, формирования новых земельных участков и регистрации прав на них безвозмездно передает публичному партнеру соответствующие земельные участки для строительства объектов социальной инфраструктуры, публичный партнер обеспечивает строительство соответствующих объектов и ввод их в эксплуатацию;

5) обязательства в отношении обеспечения территории дорожно-транспортной и инженерно-технической инфраструктурой:

- обязательства частного партнера по строительству дорожно-транспортной инфраструктуры и сетей инженерно-технической инфраструктуры в границах территории;

- обязательства публичного партнера по обеспечению строительства и (или) реконструкцию за границами подлежащей освоению территории дорожной инфраструктуры, необходимой для обеспечения транспортной доступности к такой территории, а также объектов инженерной инфраструктуры, необходимых для обеспечения подключения (технологического присоединения) сетей инженерно-технического обеспечения, построенных в границах такого земельного участка;

б) обязательства в отношении территорий общего пользования (улично-дорожная сеть, озелененные территории):

- частный партнер по результатам утверждения документации по планировке территории, формирования территорий общего пользования, проведения работ по благоустройству территории безвозмездно передает публичному партнеру соответствующие земельные участки.

Отношения по дополнительному финансовому обеспечению публичным партнером обязательств частного партнера в соответствии с соглашением о ГЧП могут включать меры государственной (муниципальной) поддержки в целях реализации соглашения о ГЧП, например, предоставление частному партнеру субсидий (компенсаций) на полное или частичное возмещение затрат на оплату кредитов, привлеченных для финансирования комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса, предоставление государственных (муниципальных) гарантий по таким кредитам.

Отношения в связи с наступлением ответственность за неисполнение обязательств по соглашению о ГЧП возникают на основании предусмотренных таким соглашением санкций за неисполнение обязательств, несвоевременное выполнение обязательств.

1.6. Обоснование необходимости введения нового вида договора - соглашения о государственно-частном партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса

Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" не предусмотрена возможность строительства объектов социальной и коммунально-бытовой инфраструктуры для государственных (муниципальных) нужд на земельном участке, принадлежащем застройщику, не прибегая к процедуре контрактных отношений в рамках Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

В целях обеспечения возможности существования и применения на практике правового института государственно-частного партнерства в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса необходимо ввести в гражданский оборот новый вид договора - соглашение (договор) о государственно-частном партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса, согласно которому непосредственно на основании такого соглашения (договора) допускается передача созданных застройщиками объектов социальной инфраструктуры в государственную (муниципальную) собственность без заключения соответствующих государственных или муниципальных контрактов.

В этой связи требуется внести изменения в статью 1 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", дополнив ее часть 2 нормой о не применении

положений данного закона к отношениям, возникающим в рамках соглашений о государственно-частном партнерстве в проектах комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса, в случае, если такими соглашениями предусмотрена передача имущества на возмездных условиях в государственную или муниципальную собственность. Данную норму также предлагается распространить и на иные случаи реализации всех иных проектов государственно-частного партнерства в сфере жилищного строительства, описанных во введении к настоящей Концепции.

1.7. Случаи заключения соглашения о ГЧП

Случаи заключения соглашения о ГЧП, когда стороной договора является собственник (арендатор) частного земельного участка - по результатам аукциона (конкурса), могут возникать при принятии решения органами государственной власти или органами местного самоуправления о проведении аукциона (конкурса) на заключение соглашения о ГЧП, в том числе по инициативе застройщиков. В Законопроекте предлагается установить случаи, когда проведение такого аукциона (конкурса) является обязательным.

Минимально необходимые условия, наличие которых определяет возможность проводить указанные аукционы (конкурсы), состоят в следующем:

- 1) наличие генерального плана;
- 2) наличие правил землепользования и застройки;
- 3) наличие комплексного (сводного) плана реализации генерального плана либо долгосрочных целевых программ в отношении создания объектов инженерно-технической, транспортной, социальной инфраструктуры;
- 4) соответствие земельных участков, в отношении которых проводятся аукционы (конкурсы), требованиям документов 1-3.

В Законопроекте предлагается предусмотреть, что собственники (арендаторы) частных земельных участков, условия и параметры использования которых соответствуют требованиям указанных выше в пунктах 1 – 3 документов, могут направлять в органы местного самоуправления муниципального образования, на территории которого находятся такие земельные участки, заявления о проведении аукционов (конкурсов) на право заключения соглашения о ГЧП.

Орган местного самоуправления обязан обеспечить оценку поступившего заявления в пределах установленного Законопроектом срока, и при наличии положительного заключения не позднее установленного Законопроектом срока со дня получения такого заключения обязан объявить о проведении аукциона (конкурса) на право заключения соглашения о ГЧП.

В Законопроекте предлагается установить административную ответственность должностных лиц органов местного самоуправления за уклонение от проведения аукциона (конкурса) на право заключения соглашения о ГЧП в указанном случае.

1.8. Возможные механизмы заключения на торгах (аукционах) соглашений государственно-частного партнерства при комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса

При описании возможных механизмов предполагается, что целью проведения торгов (аукционов, конкурсов) на право заключения соглашения (договора) о государственно-частного партнерства в проектах комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса при заданном (запланированном в бюджете) объеме расходов публичного партнера на реализацию такого соглашения о ГЧП может являться:

- 1) максимизация объема ввода жилья экономического класса при фиксированной цене такого жилья; предмет торгов – объем ввода жилья экономического класса – аукцион первого типа;
- 2) минимизация цены жилья экономического класса при фиксированном минимальном объеме строительства такого жилья (в абсолютном выражении); предмет торгов – цена жилья экономического класса – аукцион второго типа;
- 3) строительство заданного объема жилья экономического класса при фиксированной цене такого жилья; предмет торгов – право на заключение соглашения о ГЧП – аукцион третьего типа;
- 4) максимизация объема ввода жилья экономического класса (без ограничения цены такого жилья), предмет торгов – объем ввода жилья экономического класса – аукцион четвертого типа;
- 5) максимизация общего социального эффекта; предмет торгов - объем ввода жилья экономического класса и цена такого жилья в установленных пределах – конкурс пятого типа.

Такие аукционы (конкурсы) и сами проекты ГЧП эффективны с точки зрения общественного благосостояния, только если полученный социальный эффект превышает либо равен объему государственных (муниципальных) расходов на их реализацию. Денежным эквивалентом социального эффекта можно считать объем неявной субсидии потребителям жилья экономического класса, вычисляемый по следующей формуле:

$$E=(P^m-P^e)*Q^e, \text{ где}$$

P^m – рыночная цена 1 кв. м общей площади жилья экономического класса;

P^e – цена 1 кв. м общей площади жилья экономического класса в рамках проектов ГЧП;

Q^e – объем ввода жилья экономического класса в рамках проектов ГЧП.

То есть объем государственных (муниципальных) расходов (G) на реализацию проектов ГЧП не должен превышать социального эффекта от таких проектов, то есть: $G \leq E=(P^m-P^e)*Q^e$.

Таким образом, в зависимости от объема государственных (муниципальных) расходов на реализацию проектов ГЧП можно получить однозначное соотношение между максимальной ценой и минимальным объемом жилья экономического класса, гарантирующее эффективность проектов ГЧП.

Например, если рыночная цена жилья экономического класса составляет 50 тыс. руб., а объем выделенного бюджетного финансирования проектов ГЧП равен 100 млн. руб., то соотношение между ценой и объемом жилья экономического класса, гарантирующее эффективность проектов ГЧП, имеет следующий вид:

$$(50\ 000 - P^e) \geq 100\ 000\ 000 / Q^e$$

Например, если в рамках реализации аукционов первого и третьего типа цена жилья экономического класса P^e равна 30 тыс. руб., то минимальный объем ввода жилья экономического класса составляет 5000 кв. м. Если в рамках реализации аукционов второго типа объем ввода жилья экономического класса составляет 10 000 кв. м, то максимальная цена жилья экономического класса должна составить 40 тыс. руб.

Объем ввода и цена жилья экономического класса в рамках реализации аукционов третьего типа и конкурсов пятого типа должны соответствовать эффективному соотношению. Например, если цена жилья экономического класса составляет 30 тыс. руб., то объем ввода такого жилья должен составить не менее 5000 кв. м. при объеме государственных (муниципальных) расходов в 100 млн. рублей.

В случаях, когда выделенный объем государственной поддержки довольно большой, чем обусловлен большой объем минимально эффективного ввода жилья экономического класса, например, 100 000 кв. м по фиксированной цене, то целесообразно провести несколько аукционов.

Важно отметить, что если такие проекты могли бы быть реализованы и без участия публичных органов власти, то есть тот же объем жилья при тех же издержках мог быть продан по рыночной цене, то такие аукционы (конкурсы) не привлекательны для застройщиков, поскольку их прибыль в таких проектах либо остается неизменной, либо снижается. Это следует из самого условия эффективности таких аукционов (конкурсов) – объем неявной субсидии (скидки) для потребителей при продаже жилья экономического класса больше либо равен объему государственных (муниципальных) расходов. Таким образом, такие аукционы привлекательны только в следующих случаях, когда:

- 1) такой проект не мог быть реализован, то есть потенциальная прибыль застройщика была равна нулю либо отрицательна (например, в случае отсутствия доступа на рынок);
- 2) участие в аукционе (конкурсе) позволяет получить дополнительные источники прибыли, выраженные в сокращении сроков прохождения административных процедур, повышении доступности заемных средств для реализации проекта, то есть в снижении различных нефинансовых рисков проекта в силу четкой регламентации обязательств публичного партнера в рамках соглашения о ГЧП.

Указанные типы аукционов (конкурсов) содержат следующие риски:

- 1) побеждает самый большой земельный участок (аукцион первого и четвертого типа) – неравные условия конкуренции;

2) жилищное строительство не дифференцировано по классу жилья (аукционы и конкурсы всех типов, если условиями их проведения является строительство на земельном участке только жилья экономического класса, то есть его доля от общего объема ввода жилья на земельного участке равна 100%);

3) риск низкой заинтересованности застройщиков (аукционы и конкурсы всех типов).

Второй и третий риски могут быть снижены или исключены в проектах с долей жилья экономического класса менее 100%. Если при реализации проекта допускается строительство жилья для продажи по рыночным ценам, у застройщика появляется дополнительный источник прибыли, что повышает заинтересованность в участии в аукционе или конкурсе. Кроме этого, такие проекты будут характеризоваться большей дифференциацией жилья по классу и цене, что имеет положительное влияние на качество проекта в целом.

С целью обеспечения равных условий конкуренции в аукционах первого и четвертого типа, а также в аукционах второго и третьего типов, если доля жилья экономического класса менее 100% (если доля ЖЭК равна 100%, в этих типах аукционов риск отсутствует, так как участники имеют одинаковые по потенциальному вводу жилья экономического класса земельные участки), необходимо установить минимальный и максимальный размер земельного участка участников аукциона.

Если объем государственных (муниципальных) расходов на реализацию проектов ГЧП довольно велик, то целесообразно провести несколько аукционов (конкурсов), то есть распределить минимально эффективный объем ввода жилья экономического класса на несколько аукционов (конкурсов), а объем государственных (муниципальных) расходов распределить пропорционально минимальному объему ввода жилья экономического класса. Также предлагается установить минимальное число участников аукциона (конкурса) более двух или трех и исключить возможность заключения соглашения о ГЧП с единственным участником аукциона (конкурса).

Важно отметить, что при условии установления ограничений на минимальный и максимальный размер земельного участка участника аукциона (конкурса), что является обязательным условием обеспечения равных условий конкуренции, аукционы первого и четвертого типа не имеют смысла.

Таким образом, при подготовке Законопроекта предлагается предусмотреть аукционы второго и третьего типа, а также конкурс пятого типа.

1.9. Существенные условия соглашения о ГЧП

В качестве существенных условий соглашения о ГЧП в Законопроекте предлагается предусмотреть следующие:

1) сведения о подлежащем освоению земельном участке (кадастровый номер земельного участка, его площадь, местоположение);

2) обязательство частного партнера подготовить проект планировки территории, включая проект межевания территории, а при наличии ранее утвержденного проекта планировки – подготовить проект межевания территории, в границах которой расположен подлежащий

освоению земельный участок; максимальный срок выполнения такого обязательства, который не может превышать шести месяцев;

3) обязательство частного партнера образовать на основании утвержденного проекта межевания территории земельные участки из подлежащего освоению земельного участка; максимальный срок выполнения такого обязательства;

4) обязательство частного партнера осуществить на земельных участках, образованных в границах подлежащего освоению земельного участка, в соответствии с утвержденным проектом планировки территории жилищное строительство, в том числе строительство жилых зданий, все или часть жилых помещений в которых относятся к жилью экономического класса, и ввести в эксплуатацию такие объекты капитального строительства; максимальные сроки выполнения такого обязательства, в том числе по годам срока, на который заключается соглашение;

5) минимальная доля общей площади жилых помещений, относящихся к жилью экономического класса, от общей площади всех жилых помещений, которые будут построены в границах подлежащего освоению земельного участка, которая не может составлять менее пятидесяти процентов, или минимальный объем общей площади жилых помещений, относящихся к жилью экономического класса, которые будут построены в границах подлежащего освоению земельного участка;

6) обязательство частного партнера осуществить в границах подлежащего освоению земельного участка строительство дорожной инфраструктуры, а также сетей инженерно-технического обеспечения, необходимой для подключения (технологического подключения) к сетям инженерно-технического обеспечения; перечень видов таких сетей; максимальные сроки выполнения такого обязательства, в том числе по годам срока, на который заключается соглашение;

7) обязательство частного партнера осуществить на земельных участках, образованных в границах подлежащего освоению земельного участка, строительство объектов социальной и коммунально-бытовой инфраструктуры; перечень видов таких объектов; максимальные сроки выполнения такого обязательства, в том числе по годам срока, на который заключается соглашение;

8) обязательство частного партнера передать построенные им объекты социальной и коммунально-бытовой инфраструктуры и обязательство публичного партнера принять в государственную или муниципальную собственность такие объекты; перечень видов таких объектов и условия их передачи в государственную или муниципальную собственность; максимальные сроки выполнения такого обязательства.

Условия передачи частным партнером объектов социальной и коммунально-бытовой инфраструктуры в государственную или муниципальную собственность, могут предусматривать безвозмездную передачу таких объектов, продажу таких объектов, в том числе продажу в кредит или продажу в кредит с условием о рассрочке платежа, заключение договора аренды таких

объектов, в том числе с правом выкупа арендованных объектов, заключение в соответствии с законодательством иных возмездных или безвозмездных договоров, предусматривающих права пользования, и (или) владения, и (или) распоряжения такими объектами органами государственной власти или органами местного самоуправления, на территории которых расположены такие объекты;

9) обязательство частного партнера осуществить предусмотренные таким договором мероприятия по благоустройству подлежащего освоению земельного участка, в том числе озеленению; максимальные сроки выполнения такого обязательства, в том числе по годам срока, на который заключается соглашение;

10) обязательство частного партнера заключить в соответствии с ниже указанными пунктами 11 и 12 договоры купли-продажи жилых помещений, относящихся к жилью экономического класса (далее – договор купли-продажи жилья экономического класса), или заключить в соответствии Федеральным законом «Об участии в строительстве» договоры участия в долевом строительстве в отношении объектов долевого строительства, относящихся к жилью экономического класса (далее – договор участия в долевом строительстве жилья экономического класса) с гражданами по цене, которая не может превышать цену, установленную в соглашении в соответствии с ниже указанным пунктом 11;

11) максимальная цена договоров купли-продажи жилья экономического класса и договоров участия в долевом строительстве жилья экономического класса в расчете на один квадратный метр общей площади жилых помещений или объектов долевого строительства, в отношении которых заключаются такие договоры, указанная в протоколе о результатах аукциона (конкурса);

12) указание на закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт органов государственной власти субъекта Российской Федерации, установивший категории граждан, которые имеют право на заключение договоров купли-продажи жилья экономического класса или договоров участия в долевом строительстве жилья экономического класса, и преимущественное право граждан отдельных категорий на заключение таких договоров, если законом субъекта Российской Федерации установлено такое преимущественное право;

13) право частного партнера заключить договор купли-продажи жилья экономического класса с любым лицом и по любой цене по истечении установленного договором срока, который не может быть менее шести месяцев после ввода в эксплуатацию жилого здания, в котором расположено такое жилое помещение;

14) право частного партнера на строительство на земельных участках, образованных в границах подлежащего освоению земельного участка, иных объектов капитального строительства, не являющихся жилыми зданиями, объектами социального и коммунально-бытового назначения и объектами инженерной инфраструктуры, а также право на создание нежилых помещений в жилых зданиях;

15) обязательство публичного партнера утвердить проект планировки территории,

включая проект межевания территории, а при наличии ранее утвержденного проекта планировки – утвердить проект межевания территории, в границах которой расположен подлежащий освоению земельный участок, при условии соответствия такой документации о планировке территории градостроительным регламентам, региональным и (или) местным нормативам градостроительного проектирования (при их отсутствии - в соответствии с утвержденными органом местного самоуправления расчетными показателями обеспечения такой территории объектами социального и коммунально-бытового назначения, объектами инженерной инфраструктуры) и положительных результатов публичных слушаний; максимальный срок выполнения такого обязательства, который не может превышать шести месяцев после выполнения лицом, с которым заключается договор, обязательства, указанного в пункте 2 настоящей части;

16) обязательства частного партнера и (или) публичного партнера обеспечить своими силами и за свой счет и (или) с привлечением других лиц и (или) средств других лиц строительство и (или) реконструкцию за границами подлежащего освоению земельного участка дорожной инфраструктуры, необходимой для обеспечения транспортной доступности к такому земельному участку, а также объектов инженерной инфраструктуры, необходимых для обеспечения подключения (технологического присоединения) сетей инженерно-технического обеспечения, построенных в границах такого земельного участка; перечень видов таких объектов; максимальные сроки выполнения такого обязательства, в том числе по годам срока, на который заключается соглашение;

17) срок договора;

18) способы и размер обеспечения выполнения обязательств, вытекающих из договора;

19) ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора.

Соглашение о ГЧП также может содержать следующие условия:

1) обязательства сторон соглашения по заключению государственных (муниципальных) контрактов по приобретению жилых помещений, относящихся к жилью экономического класса, органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления по цене, установленной в договоре. При этом включение в договор условия о безвозмездной передаче жилых помещений в государственную или муниципальную собственность не допускается;

2) способы, размеры и сроки предоставления государственной, муниципальной, иной поддержки комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса в рамках такого соглашения в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами; максимальные сроки предоставления такой поддержки;

3) требования о применении при строительстве жилья экономического класса экологически чистых, энергоэффективных материалов и технологий;

4) максимальная доля общей площади нежилых зданий (за исключением объектов

социального и коммунально-бытового назначения, объектов инженерной инфраструктуры) и нежилых помещений в жилых зданиях (за исключением помещений общего пользования, социального и коммунально-бытового назначения в многоквартирных домах), которые будут построены в рамках договора, от общей площади всех жилых и нежилых зданий, которые будут построены в рамках договора;

5) иные права и обязательства сторон.

Предусматривается, что соглашение о ГЧП может быть расторгнуто по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

1.10. Особенности соглашений о ГЧП для случаев строительства малоэтажного жилья экономического класса

Особенность соглашений о ГЧП при строительстве малоэтажного жилья экономического класса возникает только в одном случае: при строительстве «закрытых» поселков индивидуальных жилых домов (малоэтажные жилые комплексы), территории общего пользования и иные некоторые иные объекты в которых не передаются в публичную собственность, а переходят либо в общую долевую собственность собственников индивидуальных жилых домов, либо в собственность некоммерческих объединений собственников или пользователей таких домов (например, в собственность кооперативов, товариществ индивидуальных застройщиков и т.д.).

В настоящее время законодательством не регулируется создание таких некоммерческих объединений граждан, а также отсутствует регулирование общего имущества собственников индивидуальных жилых домов. Кроме того, необходимо ограничение максимальных размеров территорий таких жилых образований (а в их пределах - кварталов) в правилах землепользования и застройки. В целях регулирования указанных особенностей необходимо внесение изменений в целый ряд федеральных законов, в том числе Жилищный кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации.

1.11. Возможные формы участия публичного партнера

В разделе 1.9 описаны основные формы участия публичного партнера в реализации соглашений о ГЧП, которые предлагается зафиксировать в Законопроекте как существенные условия такого соглашения.

Кроме того, как указано в разделе 1.9, соглашением может быть предусмотрено также обязательства сторон соглашения по заключению государственных (муниципальных) контрактов по приобретению жилых помещений, относящихся к жилью экономического класса, органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления по цене, установленной в договоре. При этом включение в договор условия о безвозмездной передаче жилых помещений в государственную или муниципальную собственность не допускается. Условие о гарантированной оптовом приобретении публичным партнером жилья экономического класса по установленной в соглашении цене в существенной мере снижает рыночный риск застройщика.

Кроме того, соглашением о ГЧП также могут быть предусмотрены способы, размеры и сроки предоставления государственной, муниципальной, иной поддержки комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса в рамках такого соглашения в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами; максимальные сроки предоставления такой поддержки.

Такая дополнительная государственная (муниципальная) поддержка со стороны публичного партнера может предусматривать:

- 1) предоставление субсидий (компенсаций) частному партнеру на полное или частичное возмещение затрат на оплату кредитов, привлеченных для комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса;
- 2) предоставление частному партнеру государственных (муниципальных) гарантий по кредитам, привлеченным для комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса;
- 3) предоставление частному партнеру прав на использование типовой проектной документации, которые принадлежат публичному партнеру;
- 4) оказание частному партнеру консультационной и информационной поддержки, в том числе при взаимодействии с ресурсоснабжающими организациями;
- 5) иные формы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

1.12. Меры налогового стимулирования реализации соглашений о ГЧП

В рамках реализации проектов комплексного освоения в целях жилищного строительства земельных участков, предоставленных на аукционах из государственной или муниципальной собственности, а также реализации подобных проектов на земельных участках, права на которые приобретены застройщиками на рынке, застройщиками создаются объекты социальной инфраструктуры, а также объекты инженерно-технической и дорожной инфраструктуры. При этом в большинстве случаев застройщики безвозмездно передают такие объекты в государственную, муниципальную собственность или собственность организаций коммунального комплекса, электросетевых и газоснабжающих организаций (далее - ресурсоснабжающие организации).

Вопрос налогообложения при такой безвозмездной передаче объектов социальной и инженерно-технической инфраструктуры вызывает сегодня много вопросов.

В соответствии с пунктом 1 статьи 252 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) при определении налоговой базы по **налогу на прибыль организаций** налогоплательщик уменьшает полученные доходы на сумму произведенных расходов (за исключением расходов, указанных в статье 270 НК РФ). Расходами признаются обоснованные и документально подтвержденные затраты, осуществленные (понесенные) налогоплательщиком. Под обоснованными расходами понимаются экономически оправданные затраты, оценка которых выражена в денежной форме. Под документально подтвержденными расходами понимаются

затраты, подтвержденные документами, оформленными в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо документами, оформленными в соответствии с обычаями делового оборота, применяемыми в иностранном государстве, на территории которого были произведены соответствующие расходы, и (или) документами, косвенно подтверждающими произведенные расходы (в том числе таможенной декларацией, приказом о командировке, проездными документами, отчетом о выполненной работе в соответствии с договором). При этом *расходами признаются любые затраты при условии, что они произведены для осуществления деятельности, направленной на получение дохода.*

В соответствии с пунктом 16 статьи 270 НК РФ расходы застройщика в виде стоимости безвозмездно переданного имущества (работ, услуг, имущественных прав) и расходов, связанных с такой передачей, не учитываются в целях налогообложения по налогу на прибыль организаций.

В Письме от 12.03.2009 N 03-03-06/1/131 Минфин России сообщает, что возможность правомерного возложения обязанности на застройщиков по созданию объектов транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры, а также инженерных сетей с целью их последующей безвозмездной передачи в государственную (муниципальную) собственность законодательно закреплена только в рамках правоотношений, устанавливаемых между органами местного самоуправления и застройщиками по вопросу развития застроенных территорий и только в рамках соответствующего договора, заключаемого по правилам статьи 46.2 "Договор о развитии застроенной территории" Градостроительного кодекса Российской Федерации.

По мнению Минфина России, договор развития застроенной территории реализуется налогоплательщиком в рамках осуществления им предпринимательской деятельности, и действующее налоговое законодательство не препятствует отнесению расходов организаций-инвесторов по выполнению условий данного договора, в том числе расходов по строительству транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры, инженерных сетей, на уменьшение налогооблагаемой прибыли. Порядок налогообложения прибыли организаций при передаче объектов социальной, коммунальной инфраструктуры и (или) инженерных сетей должен рассматриваться исходя из условий каждой конкретной хозяйственной ситуации.

Исходя из данной позиции Минфина России, не понятно, почему в данном случае также не признается правомерным отнесение к расходам также и расходов по строительству инженерно-технической инфраструктуры при комплексном освоении в целях жилищного строительства земельного участка, предоставленного для данной цели на аукционе. В соответствии с пунктом 1 статьи 30² Земельного кодекса Российской Федерации комплексное освоение земельного участка в целях жилищного строительства включает в себя подготовку документации по планировке территории, *выполнение работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, осуществление жилищного и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования.*

Как указывается в Письме УФНС России по г. Москве от 7 августа 2012 г. N 16-15/071535, необходимо учитывать, что согласно пункту 5 статьи 270 НК РФ при определении налоговой базы

по налогу на прибыль не учитываются расходы по приобретению и (или) созданию амортизируемого имущества, а также расходы, осуществленные в случаях достройки, дооборудования, реконструкции, модернизации, технического перевооружения объектов основных средств. В соответствии с пунктом 1 статьи 257 НК РФ в целях налогообложения прибыли первоначальная стоимость основного средства определяется как сумма расходов на его приобретение (а в случае, если основное средство получено налогоплательщиком безвозмездно, либо выявлено в результате инвентаризации, - как сумма, в которую оценено такое имущество в соответствии с пунктами 8 и 20 статьи 250 НК РФ), сооружение, изготовление, доставку и доведение до состояния, в котором оно пригодно для использования, за исключением налога на добавленную стоимость и акцизов, кроме случаев, предусмотренных НК РФ.

С учетом этого дополнительные расходы застройщика (заказчика, инвестора), связанные с наличием в соглашении о ГЧП дополнительных обременений, как расходы капитального характера, формируют первоначальную стоимость объекта строительства.

По завершении строительства объектов, предусмотренных дополнительными обременениями, осуществляется их безвозмездная передача органам государственной власти и органам местного самоуправления. При этом пунктом 16 статьи 270 НК РФ установлено, что при определении налоговой базы не учитываются расходы в виде стоимости безвозмездно переданного имущества (работ, услуг, имущественных прав) и расходов, связанных с такой передачей.

Согласно пункту 2 статьи 248 НК РФ имущество (работы, услуги) или имущественные права считаются полученными безвозмездно, если получение этого имущества (работ, услуг) или имущественных прав не связано с возникновением у получателя обязанности передать имущество (имущественные права) передающему лицу (выполнить для передающего лица работы, оказать передающему лицу услуги).

Исходя из изложенного, в случае если в рамках соглашения о ГЧП предусмотрены дополнительные обременения в пользу органов государственной власти или органов местного самоуправления, без несения расходов на выполнение которых у организации отсутствует возможность осуществлять строительство объекта недвижимости, и при этом со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления возникают встречные возмездные обязательства (в виде предоставления прав на необходимый для строительства земельный участок, а также разрешения на строительство), то указанные расходы капитального характера можно рассматривать как экономически обоснованные расходы по выполнению работ (оказанию услуг) соответствующим органам государственной власти и органам местного самоуправления, учитываемые при определении налоговой базы по налогу на прибыль.

В целях прояснения данного вопроса предлагается в Законопроекте четко урегулировать обязанности застройщиков по созданию объектов социальной и инженерно-технической инфраструктуры с целью их последующей передачи в государственную (муниципальную) собственность или собственность ресурсоснабжающих организаций при условии выполнения

публичным партнером встречных возмездных обязательств публичного партнера в целях создания возможности отнесения расходов застройщиков по выполнению таких условий соответствующего договора на уменьшение налогооблагаемой прибыли.

Кроме того, стоимость объектов инженерно-технической инфраструктуры, полученных ресурсоснабжающими организациями от застройщиков, увеличивает доходы ресурсоснабжающих организаций, при определении ими налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций. Предлагается внести изменения в пункт 1 статьи 251 НК РФ в целях исключения из доходов ресурсоснабжающих организаций стоимости такого безвозмездно полученного имущества.

Застройщиками также часто ставится вопрос о неопределённости в отношении **налога на добавленную стоимость** при безвозмездной передаче объектов социальной и инженерно-технической инфраструктуры органам государственной власти, органам местного самоуправления или ресурсоснабжающим организациям.

В соответствии с подпунктом 2 пункта 2 статьи 146 НК РФ передача на безвозмездной основе жилых домов, детских садов, клубов, санаториев и других объектов социально-культурного и жилищно-коммунального назначения, а также дорог, электрических сетей, подстанций, газовых сетей, водозаборных сооружений и других подобных объектов органам государственной власти и органам местного самоуправления (или по решению указанных органов, специализированным организациям, осуществляющим использование или эксплуатацию указанных объектов по их назначению) *не признается объектом налогообложения по налогу на добавленную стоимость*.

Представляется, что в данном случае излишним является требование о принятии решения органами государственной власти и органами местного самоуправления о передаче объектов инженерно-технической инфраструктуры ресурсоснабжающим организациям. Предлагается внести изменения в подпункт 2 пункта 2 статьи 146 НК РФ, исключив такое требование.

Внесение ясности в налогообложение операций по безвозмездной передаче созданных застройщиками объектов социальной и инженерно-технической инфраструктуры позволит ускорить передачу таких объектов застройщиками в государственную, муниципальную собственность или в собственность ресурсоснабжающих организаций и, как следствие, ускорить сроки освоения земельных участков.

Кроме того, в целях оптимизации процедур, связанных с передачей в государственную (муниципальную) собственность или собственность ресурсоснабжающих организаций объектов социальной и инженерно-технической инфраструктуры необходимо урегулировать следующие вопросы:

1) Правительству Российской Федерации установить порядок передачи в государственную (муниципальную) собственность или собственность ресурсоснабжающих организаций объектов социальной и инженерно-технической инфраструктуры;

2) Росреестру уточнить порядок государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на линейные объекты, в том числе объекты инженерно-технической и дорожной

инфраструктуры, в том числе установить критерии отнесения линейных объектов инженерно-технической инфраструктуры к недвижимому и движимому имуществу.

Существуют также вопросы и по **налогу на землю**. В пункте 15 статьи 396 НК РФ, установлено: «В отношении земельных участков, приобретенных (предоставленных) в собственность физическими и юридическими лицами на условиях осуществления на них жилищного строительства, за исключением индивидуального жилищного строительства, осуществляемого физическими лицами, исчисление суммы налога (суммы авансовых платежей по налогу) производится налогоплательщиками-организациями или физическими лицами, являющимися индивидуальными предпринимателями, с учетом коэффициента 2 в течение трехлетнего срока строительства начиная с даты государственной регистрации прав на данные земельные участки вплоть до государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости. В случае завершения такого жилищного строительства и государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости до истечения трехлетнего срока строительства сумма налога, уплаченного за этот период сверх суммы налога, исчисленной с учетом коэффициента 1, признается суммой излишне уплаченного налога и подлежит зачету (возврату) налогоплательщику в общеустановленном порядке.

В отношении земельных участков, приобретенных (предоставленных) в собственность физическими и юридическими лицами на условиях осуществления на них жилищного строительства, за исключением индивидуального жилищного строительства, осуществляемого физическими лицами, исчисление суммы налога (суммы авансовых платежей по налогу) производится налогоплательщиками - организациями или физическими лицами, являющимися индивидуальными предпринимателями, с учетом коэффициента 4 в течение периода, превышающего трехлетний срок строительства, вплоть до даты государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости.».

В случае комплексного освоения в целях жилищного строительства земельного участка или комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса, время освоения таких земельных участков может существенно превышать три года. Предлагается внести изменения в пункт 15 статьи 396 НК РФ, предусмотрев исчисление суммы налога (суммы авансовых платежей по налогу) за такой земельный участок с коэффициентом 1 в период до утверждения документации по планировке такой территории и формирования земельных участков в соответствии с такой документацией, но не более 2 лет.

1.13. О возможности утверждения типовых соглашений о ГЧП и порядок утверждения таких типовых соглашений

В силу специфики проектов комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса представляется нецелесообразным утверждать типовые соглашения о ГЧП.

Предлагается дополнить Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2013 г. № 1336-р "Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") "Совершенствование правового

регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства" задачей подготовки и утверждения уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (Минстроем России) "Методики подготовки проектов комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса", предусмотрев в составе такой методики проекты примерных форм соглашений о ГЧП применительно к различным случаям.

1.14. Полномочия органов публичной власти в части дальнейшего развития и конкретизации законодательства о ГЧП

Предлагается предусмотреть следующие задачи дальнейшего развития и конкретизации нормативного правового регулирования реализации соглашений о ГЧП:

1) уполномоченный федеральный орган исполнительной власти:

- утверждение «Методики подготовки проектов комплексного освоения территорий в целях строительства жилья экономического класса» с проектами примерных форм соглашений о ГЧП применительно к различным случаям;

2) органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

- определение категорий граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса, и преимущественное право граждан отдельных категорий на заключение таких договоров;

- установление порядка формирования списков граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса, и предоставления таких сведений частным партнерам;

3) уровень органов местного самоуправления:

- формирование списков граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса, и предоставления таких сведений частным партнерам;

- определение в правилах землепользования и застройки максимальных размеров территорий - жилых образований (а в их пределах - кварталов), в которых земельные участки, предназначенные для улиц и иного общего использования, могут находиться в общей долевой собственности собственников индивидуальных жилых домов или в собственности жилищных некоммерческих объединений граждан.

1.15. Распределение в рамках договора о ГЧП обязанностей субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления в части обеспечения создания объектов инфраструктуры

В Законопроекте предлагается указать, что соглашение о ГЧП со стороны публичного партнера заключается органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшим решение о заключении такого соглашения. Однако, не всегда все обязательства публичного партнера по такому соглашению могут быть выполнены указанным органом.

В целях расширения круга лиц, которые могут быть привлечены к выполнению обязательств публичного партнера предлагается установить, что на стороне органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего решение о заключении соглашения о ГЧП, могут выступать иные органы государственной власти, органы местного

самоуправления, организации, имеющие полномочия по выполнению обязательств по такому соглашению органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего такое решение. В указанном случае заключается многосторонний договор между частным партнером, публичным партнером (органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшим решение о заключении такого соглашения) и иными органами государственной власти, органами местного самоуправления, имеющими полномочия по выполнению обязательств публичного партнера.

При таком подходе на стороне публичного партнера могут выступать как органы местного самоуправления, так и органы государственной власти субъекта Российской Федерации в зависимости от наличия у них программ и финансовых средств на создание (приобретение) объектов социальной, транспортной, инженерно-технической инфраструктуры.

Кроме того, на стороне публичного партнера могут выступать и иные организации, реализующие соответствующие программы (например, ресурсоснабжающие организации, реализующие свои инвестиционные программы, государственные институты развития, например, ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» в случае реализации им программ по обеспечению ипотечными кредитами граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса, по обеспечению финансирования жилищного строительства или строительства инженерно-технической инфраструктуры).