Комплексное развитие территорий: от глобальных планов к конкретным проблемам *

А.Р. Кирсанов
заместитель генерального директора компании MR Group, кандидат юридических наук (г. Москва)

Андрей Романович Кирсанов, a.r.kirsanov@mail.ru

В конце 2020 года Президент Российской Федерации Владимир Путин подписал закон о механизме комплексного развития территорий [1], которым предусматривается реализация программ обновления городской застройки с привлечением внебюджетных источников. В российских городах по таким программам планируется построить более 100 миллионов квадратных метров жилья.

При подготовке инвестиционно-строительных проектов, направленных на реализацию программ обновления жилой застройки, необходимо учитывать их экономическую целесообразность, теоретическое обоснование применяемых правовых конструкций, а также опыт реализации проектов комплексного освоения территорий (далее – КОТ), комплексного развития территорий (далее также – КРТ), развития застроенных территорий (далее – РЗТ), комплексного и устойчивого развития территорий (далее – КУРТ), то есть институтов, которые в градостроительном законодательстве России предшествовали современному институту КРТ.

Чем глубже мы погружаемся в правовые вопросы, возникающие при рассмотрении девелоперскими компаниями тех или иных проектов КРТ, тем больше вопросов возникает. Ключом к их решению являются следующие принципы:

1) защита прав правообладателей и инвесторов;

2) обеспечение баланса частных и публичных интересов.

В наиболее сложных случаях потребуются дополнительные разъяснения уполномоченных органов исполнительной власти и, возможно, изменение законодательства о КРТ.

Рассмотрим вопросы, возникающие при заключении договора о КРТ в отношении части территории, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по КРТ, а также вопросы создания объектов социальной инфраструктуры, в том числе проблему использования земельных участков для дошкольных образовательных учреждений встроенно-пристроенного типа.

Особенности договора о комплексном развитии в отношении части территории, предусмотренной правилами землепользования и застройки

Договор о комплексном развитии территории заключается на торгах в целях реализации решения о КРТ, принимаемого исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления. Без проведения торгов такой договор

* Первоначально материалы статьи были размещены на портале Единого ресурса застройщиков (см. http://erzrf.ru/publikacii/osobennosti-dogovora-o-kompleksnom-razvitii-v-otnoshenii-chasti-territorii-predusmotrennoy-pzz и https://erzrf.ru/news/osobennosti-ispolzovaniya-zemelnykh-uchastkov-dlya-doshkolnykh-obrazovatelnykh-uchrezhdeniy-vstroyenno-pristroyennogo-tipa)

может быть заключен с правообладателями земельных участков или иных объектов недвижимости, расположенных на территории комплексного развития. Эти территории могут занимать значительные площади, а объекты недвижимости, расположенные в границах таких территорий, могут принадлежать множеству правообладателей, среди которых могут быть и такие, которые за свою собственность будут держаться до последнего, препятствуя правообладателям, желающим по своей инициативе заключить договор о КРТ. В таких случаях англичане сказали бы, что надо есть слона по частям (eat an elephant in parts).

Однако правообладатели, желающие заключить договор о КРТ по свой инициативе, могут реализовывать проекты комплексного развития на части территории, определенной правилами землепользования и застройки, предусмотренными частью 2 статьи 68 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрадК РФ), согласно которой договор о КРТ может быть заключен в отношении части территории, установленной решением о КРТ. Таким образом, в отношении территории, в границах которой планируется осуществление деятельности по ее комплексному развитию, может быть заключено несколько договоров о КРТ.

При этом очевидно, что содержание договора о КРТ в отношении части территории будет иметь свои особенности. В частности, в договоре должны быть указаны сведения о местоположении, площади и границах части соответствующей территории. Все остальные существенные условия договора о КРТ, предусмотренные частями 4 и 5 статьи 68 ГрадК РФ, должны быть также включены в договор с учетом реализации проекта на части территории, определенной для комплексного развития.

Применение некоторых положений части 4 статьи 68 ГрадК РФ могут вызвать сложности. Так, например, в договор о КРТ включается обязательство лица, заключившего договор, по подготовке и представлению на утверждение исполнительному органу государственной власти или органу местного самоуправления в определенный договором срок документации по планировке территории в части, составляющей предмет договора. Но как до утверждения проекта планировки можно составить и указать в договоре перечень объектов капитального строительства и линейных объектов, подлежащих строительству в рамках договора о КРТ, как того требует норма пункта 2 части 4 статьи 68 ГрадК РФ? Очевидно, что это требование невыполнимо.

Возникает и такой вопрос: кто должен строить объекты социальной, инженерной и транспортной инфраструктур в проектах жилой застройки территорий комплексного развития? С одной стороны, договором о КРТ может быть предусмотрено обязательство лица, заключившего договор, после окончания строительства таких объектов безвозмездно передать их в государственную или муниципальную собственность (ч. 5 ст. 68 ГрадК РФ). С другой стороны, договором о КРТ может быть предусмотрена обязанность исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления за свой счет обеспечить строительство этих объектов в том числе за границами территории комплексного развития или части такой территории, являющейся предметом договора (ч. 7 ст. 68 ГрадК РФ). Полагаю, что эта проблема не возникла бы, если бы при подготовке решения о КРТ было учтено технико-экономическое обоснование проекта.

В связи с предусмотренной законом возможностью заключить договор о КРТ в отношении части территории, предназначенной для комплексного развития, возникает вопрос о порядке применения ограничения, установленного пунктом 4 части 7 статьи 66 ГрадК РФ, согласно которому заключение договора о КРТ нежилой застройки с правообладателями, выразившими в письменной форме согласие на его заключение, возможно при условии, что такое согласие было получено от всех правообладателей

Подписка в любое время по минимальной цене +7 916 936 77 91,

объектов недвижимого имущества, расположенных в границах территории комплексного развития, в отношении которой подготовлен проект решения о КРТ. Очевидно, что это положение не должно нарушать права правообладателей, выразивших согласие на заключение договора о КРТ. Очевидно также и другое – если согласие на заключение договора о КРТ выразила только часть правообладателей, то с этой частью правообладателей договор о КРТ не может быть заключен в отношении всей территории, в отношении которой подготовлен проект решения о КРТ. С этой частью правообладателей договор о КРТ может быть заключен только на ту часть территории комплексного развития, земельные участки на которой принадлежат этим правообладателям. Соответственно, часть территории комплексного развития, правообладатели земельных участков на которой не выразили желание заключить договор о КРТ, будет включена в решение о КРТ и договор о КРТ этой части будет заключен с победителем торгов. При этом земельные участки на этой части территории КРТ подлежат изъятию для государственных и муниципальных нужд (п. 2 ч. 2 ст. 66 ГрадК РФ).

Особенности использования земельных участков для дошкольных образовательных учреждений встроенно-пристроенного типа

Формирование комфортной и безопасной среды для жизни является одной из национальных целей развития России. В связи с этим проблемы создания и эксплуатации объектов социальной инфраструктуры становятся все более актуальными. В самом широком смысле к социальной инфраструктуре относятся объекты образования, здравоохранения, культуры, пожарной и общественной безопасности, торговли и широкого спектра бытовых услуг. Как правило, при строительстве жилья на первом месте оказываются вопросы обеспечения объектами образования: дошкольными образовательными учреждениями (далее – ДОУ) и школами.

Эти вопросы, каждый раз возникающие при реализации инвестиционных проектов строительства жилья, обсуждаются уже много лет. Так, например, после пятилетнего опыта реализации проекта комплексного освоения территории, предусматривающего создание ряда объектов социальной инфраструктуры, по поводу которых у автора этих строк шли постоянные дискуссии с представителями органов местного самоуправления, я написал статью «Строительство детских садов и школ: законодательство и практика», опубликованную в 2015 году в № 6 (165) журнала «Имущественные отношения в Российской Федерации». Главным вопросом, рассмотренным в этой статье, был вопрос о том, кто обязан создавать объекты социальной инфраструктуры. Этот вопрос и некоторые другие проблемы до сих пор не решены, а сделанные предложения продолжают оставаться актуальными и сегодня.

Среди актуальных вопросов, пожалуй, на первом месте находятся проблемы создания и эксплуатации ДОУ, поскольку такие учреждения имеют свои особенности – они могут:

- быть муниципальными или частными;
- быть расположены в отдельно стоящих зданиях или во встроенно-пристроенных помещениях;
- иметь собственные земельные участки или пользоваться земельными участками, на которых расположены многоквартирные дома.

Согласно части 1 статьи 91 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образовательная деятельность подлежит лицензированию. Положение о лицензировании образовательной деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 года № 1490, предусматривает необходимость получения лицензии для реализации основной общеобразова-

тельной программы дошкольного образования. Одним из лицензионных требований к лицензиату является наличие на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений, необходимых для осуществления образовательной деятельности по образовательной программе, заявленной к лицензированию. Согласно Правилам проектирования ДОУ (СП 252.1325800.2016) функционально-планировочное зонирование участка ДОУ должно предусматривать основные и вспомогательные площадки, предназначенные для выполнения определенных функций. При этом основная площадка участка ДОУ включает детские рекреационные (игровые и спортивные) зоны.

В настоящее время в новостройках обозначилась острая проблема эксплуатации ДОУ встроенно-пристроенного типа, расположенных в границах земельного участка, на котором построен многоквартирный жилой дом (далее также – МКД). Ввиду неопределенности правового статуса размещения игровых площадок и иных зон, необходимых для обеспечения деятельности ДОУ в соответствии с санитарными нормами и правилами, между жителями многоквартирных домов (собственниками общего имущества в МКД) и администрацией ДОУ возникают конфликты из-за использования дошкольным учреждением, расположенным в МКД, прогулочных площадок и иных зон на земельном участке, формально принадлежащем собственникам квартир. Проблема является системной, так как с ней сталкиваются большое количество ДОУ в МКД, построенных в проектах развития застроенных территорий и комплексного освоения территорий, а также в условиях точечной застройки. Несложно предположить, что аналогичные проблемы возникнут и при реализации проектов комплексного развития территорий, ориентированных на решение жилищного вопроса в России, на которые сейчас возлагаются большие надежды.

Между тем согласно части 12 статьи 48 ГрадК РФ при архитектурно-строительном проектировании в состав проектной документации многоквартирного дома включается схема планировочной организации земельного участка, выполненная в соответствии с информацией, указанной в градостроительном плане земельного участка (далее – ГПЗУ). И если ГПЗУ предписано создание ДОУ, то проектом может быть предусмотрено в строящемся многоквартирном доме отдельное помещение для ДОУ встроенно-пристроенного типа, а на схеме планировочной организации земельного участка в таком случае обязательно выделяется площадка, необходимая для этого ДОУ.

Здесь очень важно отметить, что если бы проектная документация этого не предусматривала, то застройщик не получил бы положительное заключение экспертизы, разрешение на строительство не было бы ему выдано и, соответственно, многоквартирный дом не был бы построен.

У читателя может возникнуть справедливый вопрос: а не будет ли все это неожиданностью для участника долевого строительства, рассчитывающего при заключении договора участия в долевом строительстве на то, что он будет иметь возможность пользоваться земельным участком без ограничений? Конечно, нет, так как информация о том, что схема планировочной организации земельного участка предусматривает использование части земельного участка для функционирования ДОУ, является открытой. В соответствии с частью 1 статьи 3.1 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 214-ФЗ) застройщик, привлекающий денежные средства участников долевого строительства, обеспечивает свободный доступ к информации посредством размещения ее в единой информационной систе-

Подписка в любое время по минимальной цене +7 916 936 77 91,

ме жилищного строительства. В частности, согласно пункту 10 части 2 статьи 3.1 Закона № 214-ФЗ застройщик публикует схему планировочной организации земельного участка, выполненную в соответствии с информацией, указанной в ГПЗУ, на которой в числе прочих ограничений (зоны действия публичных сервитутов, проезды и проходы к многоквартирному дому и т. д.) также будет обозначена часть земельного участка, предназначенная для ДОУ.

Все это является необходимым условием и достаточным основанием для того, чтобы общему собранию собственников помещений в многоквартирном доме, к чьей компетенции относится определение порядка и пределов использования земельного участка, при принятии решений учитывать, что в состав многоквартирного дома входят помещения ДОУ и часть этого земельного участка проектом предусмотрена для обеспечения функционирования этого ДОУ.

Не допустить появление проблем в новых проектах можно одним из двух способов:

1) посредством раздела земельного участка до момента ввода в эксплуатацию многофункционального здания или многоквартирного дома; это позволит сформировать отдельный земельный участок, необходимый для функционирования ДОУ;

2) посредством специального правового регулирования земельно-имущественных отношений для встроенно-пристроенных ДОУ.

Вариант с разделом земельного участка в такой ситуации может вызвать сложности ввиду отсутствия специальных правовых норм в земельном и градостроительном законодательстве для рассматриваемой ситуации. В связи с этим с целью снижения социальной напряженности среди жителей многоквартирных домов, а также обеспечения соблюдения градостроительных правил и санитарных норм может быть установлен специальный правовой режим размещения игровых площадок, технических и иных зон для эксплуатации ДОУ встроенно-пристроенного типа в границах земельного участка, на котором расположен многоквартирный жилой дом.

Клуб инвесторов Москвы предлагает дополнить статью 48 ГрадК РФ частью 1.3 следующего содержания: «1.3. В случае если проектом планировки территории или схемой планировочной организации земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, предусмотрено размещение игровых площадок, технических и иных предусмотренных нормативными актами зон для эксплуатации дошкольных общеобразовательных учреждений встроенного или пристроенного типа, не требуется решения общего собрания собственников жилых и нежилых помещений в таком многоквартирном доме о передаче соответствующей части земельного участка в пользование правообладателей помещений, в которых расположены дошкольные образовательные учреждения. При этом правообладатели таких помещений обязаны содержать и эксплуатировать ограждение и территорию, предназначенную для дошкольного общеобразовательного учреждения, в пределах границ, предусмотренных проектом планировки территории или схемой планировочной организации земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, без необходимости оформления земельно-имущественных отношений.

В случае изменения назначения помещений, предусмотренных для размещения дошкольного общеобразовательного учреждения, на иной вид, права и обязанности правообладателя в отношении игровых площадок, технических и иных предусмотренных нормативными актами зон для эксплуатации дошкольных общеобразовательных учреждений встроенного или пристроенного типа прекращаются».

Кстати, в настоящее время собственники помещений, предусмотренных для размещения ДОУ, вправе изменить назначение помещений, спроектированных и по-

строенных для размещения ДОУ, на другой вид. Это может вызвать социальную напряженность из-за проблем обеспечения детей местами в ДОУ. В целях исключения злоупотребления правом также необходимо рассмотреть вопрос об особом порядке изменения назначения помещений, предусмотренных для размещения ДОУ, на иной вид. Как вариант можно было бы предложить соответствующее дополнение компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме.

Вопрос об использовании помещений и земельных участков для ДОУ встроенно-пристроенного типа надо решать в обозримой перспективе, поскольку перед органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и застройщиками стоит задача – обеспечить к 2030 году возможность улучшения жилищных условий не менее 5 миллионам семей ежегодно и увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 миллионов квадратных метров в год.

Государственно-частное партнерство в проектах комплексного развития территорий

Ни у кого не вызывает сомнений то, что реализация проектов комплексного развития территорий практически невозможна без тесного сотрудничества органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и коммерческих организаций. В связи с этим необходимо по-новому посмотреть на институт государственно-частного партнерства в современных условиях.

Вспоминая историю подготовки Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации…» (далее – закон о ГЧП), следует отметить, что на этапе обсуждения существовали два возможных подхода к определению идеологии ГЧП.

Первый заключался в узком понимании ГЧП, согласно которому главная цель – *привлечь частных партнеров к решению вопросов, отнесенных в соответствии с законодательством к полномочиям органов публичной власти*. Именно это и было реализовано в принятом законе о ГЧП. В результате объектами соглашений о ГЧП могут быть только объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта, иные объекты социального обслуживания населения, то есть объекты, создание которых в соответствии с законом отнесено к обязанностям органов исполнительной власти или органов местного самоуправления. Именно этот подход является объяснением того, почему жилье не может быть объектом соглашений о ГЧП.

Таким образом, сегодня закон о ГЧП «заточен» под привлечение частных партнеров к решению вопросов, отнесенных в соответствии с законодательством к полномочиям органов публичной власти, и теоретически предполагает повышение качества публичных услуг.

Но был и другой подход к определению идеологии партнерства, согласно которому *институт ГЧП* понимался *в широком смысле, а именно использование всего многообразия форм объединения материальных, финансовых и организационных ресурсов публичного и частного партнеров для реализации общественно значимых проектов*. Такой подход при реализации проектов КРТ мог бы дать значительный синергетический эффект от использования бюджетных средств, частных инвестиций и объектов недвижимости, находящихся в публичной и частной собственности.

Современные условия, по моему мнению, требуют перехода от применения инструментов ГЧП в узком смысле, когда на бизнес перекладывается решение задач, отнесенных законом к обязанностям публичной власти, к применению инструментов ГЧП в широком смысле, когда достигается наибольший синергетический эффект от объединения сил и средств органов вла-

Подписка в любое время по минимальной цене +7 916 936 77 91,

сти, местного самоуправления и бизнеса. Это, конечно, потребует серьезного изменения подхода к законодательству о ГЧП, но ничего невозможного нет, если посмотреть на проблемы с позиций сегодняшнего дня и учесть опыт законотворчества ряда субъектов Российской Федерации, имевший место до вступления в силу принятого закона о ГЧП.

Выводы

Подводя итог изложенному, отмечу, что предложения, направленные на поиск компромиссов при реализации проектов КРТ, представляются особенно важным для того, чтобы восстановить объемы долевого жилищного строительства: по данным Единой информационной системы жилищного строительства, по состоянию на 1 августа 2019 года (начало перехода на работу со счетами эскроу) в долевом строительстве находились 120,6 квадратных метра жилья, а по состоянию на 1 октября 2022 года – 100,7 миллиона.

К сожалению, в последнее время не только в средствах массовой информации, но и в профессиональных кругах обозначилась тенденция возрастания интереса не к изучению опыта реализации отмененных институтов КОТ, КРТ, РЗТ, КУРТ, которые предшествовали современному институту КРТ, и их теоретических аспектов, а к отдельным кейсам. В то время как кейсы без попыток научного осмысления и без необходимой теоретической базы могут привести к эмпиризму, то есть к убежденности в том, что экономическая теория, теория права и законы – это ничто по сравнению с опытом – единственным источником знаний о положении дел. В худшем варианте кейсы ведут к искажению восприятия действительности и к демонстрируемой публично вере в желаемое, основанной на магии цифр из отдельных кейсов и авторитете известных имен.

Только совместными действиями власти и бизнеса, подкрепленными экономическими и правовыми обоснованиями, можно обеспечить живучесть института КРТ и не допустить повторения того, что произошло с институтом КУРТ, почившего в бозе в младенческом возрасте 1 год и 5 месяцев [1].

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий : Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

3. *Кирсанов А. Р.* Строительство детских садов и школ: законодательство и практика // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 6 (165). С. 20–24.

4. Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О лицензировании образовательной деятельности : постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 года № 1490. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

6. СП 252.1325800.2016 «Здания дошкольных общеобразовательных организаций. Правила проектирования» : приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 17 августа 2016 года № 573/пр. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов

[1] Институт КУРТ был введен Федеральным законом от 2 августа 2019 года № 283-ФЗ [10] и отменен Федеральным законом от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ [1].

недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Единая информационная система жилищного строительства. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 2 августа 2019 года № 283-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

* * *



УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

Стартует продажа on-line версии нового справочника оценщика

«СПРАВОЧНИК ОЦЕНЩИКА НЕДВИЖИМОСТИ-2022. ЖИЛАЯ НЕДВИЖИМОСТЬ. КВАРТИРЫ. ПОЛНАЯ ВЕРСИЯ»

под редакцией Л.А. Лейфера.

Данный справочник, как и предыдущие издания, содержит всю необходимую при выполнении работ по оценке квартир актуальную информацию, в том числе:

- корректирующие и территориальные коэффициенты;
- зависимости стоимости квартир различных классов от характеристик населенного пункта (численности и среднего уровня заработной платы);
- зависимости стоимости квартир различных классов до точек интереса (метро, остановки общественного транспорта);
- скидки на торг;
- прибыль предпринимателя;
- а также впервые такой элемент сравнения, как наличие кухонной мебели и встроенной кухонной бытовой техники

Как и в предыдущих изданиях, коэффициенты и корректировки рассчитаны на основании экспертного опроса и статистической обработки рыночных данных. Кроме того, во время подготовки справочной литературы по жилой недвижимости был впервые проведен опрос (социологическое исследование) среди прямых участников рынка жилой недвижимости: покупателей и продавцов квартир. В процессе работы вы всегда можете использовать актуальные коэффициенты.

Справочник распространяется как в полной, так и в формате сокращенных версий, относящихся к различным группам городов. Подробности на официальном сайте компании.

Заказать Справочник можно на сайте http://inform-ocenka.ru в разделе «Заказать»

На все вопросы по приобретению справочников и их доставке вам с удовольствием ответят по тел.: 8-920-056-23-36 и эл. почте: inform@pcfko.ru