Практика применения гл. 10 ГрК РФ о комплексном развитии территорий

07.11.2024 СТАТЬИ КРТ

Понятие «комплексное развитие территории» было включено в Градостроительный кодекс РФ (далее — ГрК РФ) в 2016 г. Ранее в законодательстве уже присутствовали механизмы, касающиеся развития территорий, при этом в 2016 г. помимо понятия КРТ в Кодекс были включены положения о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей и положения о комплексном развитии территории по инициативе органов местного самоуправления. 30 декабря 2020 г. Градостроительный кодекс был дополнен главой 10, посвященной комплексному развитию территорий. Это было сделано в целях

совершенствования института КРТ путем замены прежних норм, регулировавших комплексное развитие территорий, новыми, разработанными с учетом опыта реализации проектов КРТ. В этой статье мы обобщили ответы застройщиков — участников исследования «Комфортная городская среда: поможет ли в этом КРТ?» на вопросы, касающиеся применения указанной главы Кодекса.

Чем для участников комплексного развития территорий интересен механизм КРТ?

Во-первых, он устраняет препятствия для осуществления девелоперских проектов:

— разрешает конфликт интересов между различными субъектами по поводу застройки территории;

— позволяет создавать социальную, транспортную и инженерную инфраструктуру на муниципальной территории (такая инфраструктура улучшает ликвидность объектов и репутацию застройщика);

— облегчает строительство, так как территория КРТ, как правило, обладает необходимой инфраструктурой.

Во-вторых, этот механизм создает прозрачную систему взаимоотношений между властью и бизнесом.

В-третьих, он снижает стоимость объекта для застройщика благодаря возможности создания объектов транспортной, инженерной или социальной инфраструктуры публичным партнером.

В-четверых, механизм КРТ повышает гарантии для инвесторов, будущих собственников создаваемых объектов, кредитных организаций и финансирующих строительство. Это понятный финансовый инструмент, позволяющий привлекать к проектному финансированию банки. По мнению банка «ДОМ РФ», финансирование КРТ можно назвать

разновидностью проектного финансирования, причем какой-либо специфики в оценке банком проекта КРТ нет (подход такой же, как и при оценке стандартного проектного финансирования).

В-пятых, данный механизм позволяет оперативно изменять градостроительную документацию: генплан, правила землепользования и застройки (за исключением КРТ по инициативе правообладателей).

Для застройщиков наиболее привлекательным является КРТ нежилой застройки и КРТ по инициативе правообладателей. Участие в КРТ жилой застройки они считают наименее привлекательным, так как оно является самым финансово- и трудозатратным видом комплексного развития территорий (только на расселение жильцов может уйти порядка двух лет).

В Градостроительном кодексе РФ закреплены общие принципы реализации КРТ, в то время как решение многих вопросов отдано на уровень субъектов. Тем не менее большинство участников КРТ, с которыми мы провели интервью, отметило отсутствие существенных отличий в правовом регулировании на местах. Обычно регионы не очень активно используют полномочия по регулированию КРТ. Как отмечают застройщики, отличается в основном скорость принятия решений и согласования условий КРТ.

Застройщики стремятся к созданию и поддержанию диалога между властью и бизнесом. По их мнению, такое взаимодействии положительно сказывается на эффективности проектов КРТ и улучшает конечный результат. В некоторых случаях реализовать проект КРТ без диалога с властью и вовсе невозможно. Что касается отношения власти к такому диалогу, то, например, департамент КРТ Минстроя России воспринимает застройщиков как партнеров в вопросах КРТ.

В рамках диалога застройщикам прежде всего интересна возможность не только информирования власти о проблемах КРТ, но и учет властью их мнения. Этот диалог может

выражаться в совместном рассмотрении проблем КРТ, совместной подготовке документов (например, в оказании застройщиками помощи в разработке правовых актов, способствующих более эффективной реализации проектов), совместном обсуждении конкретного проекта на этапе выбора площадки КРТ для проработки схемы его реализации. Совместное обсуждение может проходить в различной форме: в рамках мероприятий объединений / ассоциаций градостроителей, в которые входят представители власти, девелоперы и архитекторы, или в тематических телеграмм-каналах, а также в виде рабочих совещаний [1].

Что касается конкретных проектов КРТ, то застройщики отмечают готовность власти к их обсуждению. Взаимодействие с органами власти, муниципалитетами может начинаться задолго до фактической реализации проекта (к примеру, один из застройщиков до начала реализации проекта вел работу с руководством субъекта РФ в течение трех лет). Поддержка органов власти, муниципалитетов важна прежде всего при решении вопросов, связанных с созданием социальной и инженерной инфраструктуры проектов КРТ, а также с получением разрешительной документации.

Необходимо отметить специфику диалога застройщиков с властью в рамках КРТ по инициативе правообладателей: для реализации таких проектов застройщик на практике сам формирует предложения по развитию территории и готовит пояснения по поводу того, какую выгоду от проекта получит соответствующая территория (соответствующий город).

Предложения застройщиков по корректировке механизма КРТ

Мы обобщили проблемы и предлагаемые застройщиками корректировки механизма КРТ:

1. *Отсутствие возможности залога прав по договору о КРТ, прав на земельные участки, переданные на основании решения о КРТ*. Многие участники КРТ отмечают важность внесения в законодательство положений о возможности такого залога для более

эффективного привлечения финансирования со стороны финансовых институтов.

2. *Отсутствие возможности уступки прав и обязанностей по договору КРТ лицом, заключившим договор КРТ, его аффилированному лицу (к примеру, дочернему обществу или «сестринской» компании)*. На практике обстоятельства могут вынуждать застройщика передать проект иной компании в рамках холдинга. Это может быть необходимо в ситуации, когда застройщик оказывается в сложном финансовом состоянии. В этом случае требуется обеспечить возможность беспрерывной реализации проекта путем передачи его иному лицу. В первую очередь возможность передачи договора КРТ иному лицу уместна в проектах КРТ по инициативе правообладателей.

3. *Решение о КРТ является нормативным правовым актом, срок обжалования которого не ограничен*. Таким образом, для застройщиков существует *риск обжалования данного решения в течение длительного срока.* Обжалование возможно, например, в случае нарушения процедуры принятия решения о КРТ или нахождения на территории КРТ объектов недвижимости, границы которых не определены (наличие таких объектов может повлечь за собой признание решения о КРТ недействительными в части соответствующего объекта третьего лица). Наличие данного риска делает механизм КРТ менее привлекательным для застройщиков и банков, финансирующих комплексное развитие территорий. Соответственно, для устранения данного риска необходима корректировка механизма КРТ.

4. *Застройщики предлагают не устанавливать в ПЗЗ зоны КРТ [2]*, учитывая наличие части 5.2 ст. 30 ГрК РФ, которая позволяет принять решение о КРТ в отношении территории, которая в соответствии с ПЗЗ не является зоной потенциального комплексного развития территории. Дело в том, что для собственников земельных участков и объектов недвижимости, которые относятся к зоне потенциального КРТ, установление зон потенциального КРТ в ПЗЗ делает невозможным развитие своего участка / объекта застройки, так как согласно позиции Верховного Суда [3] развитие территорий, в

границах которых в соответствии с ПЗЗ планируется комплексное развитие территории, может осуществляться исключительно путем применения механизмов КРТ. То есть в границах такой зоны собственник участка не сможет его застроить (в том числе получить градостроительный план участка и разрешение на строительство), если не захочет использовать механизм КРТ по инициативе правообладателей с принятием на себя соответствующих социальных обязательств (что не всегда экономически целесообразно). При этом решение о КРТ в отношении таких зон часто не принимается исполнительной властью, и участок на неопределенное время остается в подвешенном состоянии (с учетом того, что срок действия таких зон законом не установлен).

5. *Согласно Градостроительному кодексу РФ при реализации КРТ по инициативе правообладателей нельзя вносить изменения в градостроительные документы (генплан и ПЗЗ) в упрощенном порядке,* что создает препятствие для реализации данных проектов. Причем в рамках остальных видов КРТ упрощенный порядок внесения измене- ний в генплан и ПЗЗ возможен [4]. В связи с этим застройщики предлагают распространить указанный упрощенный порядок внесения изменений в генплан и ПЗЗ на КРТ по инициативе правообладателей.

6. Целесообразно включить в Градостроительный кодекс норму, которая устанавливала бы запрет на включение в документацию по планировке территории, разрабатываемую во исполнение решения о КРТ / договора о КРТ, сведений об объектах инженерной, социальной, транспортной инфраструктуры, иных объектах для публичных нужд, подлежащих строительству за счет инвестора, не предусмотренных решением о КРТ и/или договором о КРТ при их принятии (заключении).

7. Законодательство не содержит положений о порядке взаимодействия органов власти и стороны по договору о КРТ при изъятии имущества. В связи с этим предлагается включить в него положение о том, что сторона по договору о КРТ на основании этого договора действует без доверенности от имени органа власти при изъятии имущества у

правообладателей, в том числе может самостоятельно подписывать соглашение об изъятии и подавать все необходимые заявления и документы в регистрирующий орган.

8. Чтобы проекты КРТ непременно были реализованы, застройщики предлагают использовать оговорку, предусматривающую неприменение нормативных актов, ухудшающих условия ведения деятельности застройщика по сравнению с условиями, существовавшими на момент заключения договора о КРТ. Предлагается закрепить такую оговорку в законе.

9. На практике субъекты РФ опасаются осуществлять регулирование КРТ, несмотря на то что обладают соответствующими полномочиями. Это существенно препятствует реализации проектов КРТ. По мнению застройщиков, желательно, чтобы Минстрой России разработал методические рекомендации, которые помогли бы региональным властям формировать их нормативную базу.

***

Несмотря на рост количества проектов КРТ, у большинства застройщиков все еще сохраняется скептический настрой. Анализ их мнения показал, что механизм КРТ требует существен- ной корректировки, для чего необходима дальнейшая синхронизация действий органов власти и застройщиков в рамках реализации КРТ. По всей видимости (в частности, с учетом того, что в стране пока нет ни одного реализованного проекта КРТ, а самые короткие проекты КРТ длятся по семь лет), доработка механизма КРТ займет продолжительное время.

---

[1] Такие совещания практикует, например, департамент КРТ Минстроя России. В них принимают участие как федеральные и региональные застройщики, так и органы федеральной власти.

[2] Согласно ст. 30 ГрК РФ на картах градостроительного зонирования устанавливаются территории, в границах которых предусматривается осуществление КРТ.

[3]

Определение СКЭС ВС РФ от 15.08.2023 No 307-ЭС23-1848.

[4] Указанный упрощенный порядок предусмотрен исключительно для случаев, когда комплексное развитие территорий осуществляется на основании решения о КРТ, то есть в рамках таких видов КРТ, как КРТ жилой застройки, КРТ нежилой застройки и комплексное развитие незастроенной территории. Упрощенный порядок предусматривает возможность подготовки и утверждения документации по планировке территории в соответствии с решением о КРТ (ч. 10.2 ст. 45 ГрК РФ), то есть игнорируя имеющуюся документацию по планировке территории и действующие генплан и ПЗЗ. Также упрощенный порядок позволяет вносить изменения в генплан и ПЗЗ на основании разработанной документации по планировке территории (ч. 2.1 ст. 24, ч. 3.1 ст. 28, ч. 14 ст. 31, ч. 3.4 ст. 33 ГрК РФ), а также проводить публичные слушания / общественные обсуждения параллельно в отношении различной градостроительной документации (ч. 26 ст. 5.1 ГрК РФ). С учетом этого для реализации проекта по инициативе правообладателей (прежде всего для того, чтобы можно было обратиться в орган власти с инициативой по заключению договора о КРТ) в настоящее время необходимо, чтобы проект соответствовал действующему генплану и ПЗЗ.

Алексей Кулагин
советник BGP Litigation

СТАТЬИ КРТ