07.07.2021 СТАТЬИ

# Через правовые тернии — к комплексному развитию территорий

**АНДРЕЙ ПЕРЕЛАДОВ,**
управляющий партнер офиса Коллегии в г. Кемерово, Коллегия адвокатов «Регионсервис»

**ПАВЕЛ СЕМЕНЦОВ,**
соруководитель практики «Реструктуризация и банкротство», Коллегия адвокатов «Регионсервис»

**АНТОН НОВИКОВ,**
советник, Коллегия адвокатов «Регионсервис»

*Проекты по комплексному развитию территорий реализовываются давно: достаточно вспомнить реновацию жилого фонда Москвы, подготовку к зимней Олимпиаде в Сочи в 2014 г. и Чемпионату мира по футболу в 2018 г. Однако 2021 год — особая точка в истории комплексного развития территорий. В конце 2020 г. принят закон, который должен облегчить ход реализации проектов по развитию территории. Появления системного правового регулирования и удобного единого закона действительно ждали: по оценке Информационного агентства «ТАСС», на март 2021 г. только регионы Сибирского федерального округа заявили более 100 земельных участков площадью 2,7 тыс. га для комплексного развития территорий, на которых, по сведениям Минстроя РФ, можно построить около 10 млн кв. м жилья. Однако пока принятый закон и вводимая им форма договора о КРТ вызывают у экспертов немало вопросов. На круглом столе в рамках «ИННОПРОМ 2021» специалисты обсудят проблемы, с которыми могут столкнуться инвесторы, и возможные правовые препятствия на пути реализации новой программы. В преддверии этой дискуссии участники круглого стола Андрей Переладов, Павел Семенцов и*

*Антон Новиков поделились мыслями с Legal Insight.*

При вступлении в силу Федерального закона от 30.12.2020 No 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» (далее — Закон, Федеральный закон No 494-ФЗ) произошло слияние двух режимов: комплексное устойчивое развитие и освоение застроенных и незастроенных территорий объединились в одно целое — комплексное развитие территорий (далее — КРТ). Проекты по КРТ будут реализовываться на основании договора (далее — договор о КРТ), заключенного органом государственной власти или местного самоуправления с победителем торгов. В настоящее время многие положения договора вызывают сомнения. Способны ли они обеспечить инвесторам должную степень защиты и не возлагают ли на них слишком высокие риски?

**Где гарантии?**

Прежде всего встает вопрос о гарантиях защиты прав инвесторов. Разбираться с гарантиями придется каждому индивидуально в ручном режиме, не рассчитывая на общие нормы.

Согласно Федеральному закону No 494-ФЗ в договор о КРТ можно включить положения об ответственности сторон за его неисполнение / ненадлежащее исполнение, можно предусмотреть способы и размер обеспечения его исполнения лицом, заключившим такой договор. Данные положения отсылают нас к гражданскому законодательству, однако не все так просто с применением его норм к правоотношениям по КРТ.

Дело в том, что по заключению Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства договор о КРТ не относится к гражданско-правовым договорам. Следовательно, его участники не смогут воспользоваться правами, предусмотренными главами Гражданского кодекса РФ об исполнении обязательств (к примеру положениями ст. 310 ГК РФ, ст. 328 ГК РФ) и об ответственности за их нарушение

(ст. 405 ГК РФ). Такая категоричность представляется не совсем оправданной, на наш взгляд, частноправовые институты точечно должны применяться к договорам о КРТ.

Так, новый Закон предусматривает право инвестора требовать возмещения ему убытков, причиненных неисполнением / ненадлежащим исполнением органами власти их обязанностей по договору. Убытки являются гражданско-правовой категорией и, соответственно, должны возмещаться по правилам гражданского законодательства, однако будет ли возможность их применения с учетом публично-административного элемента договора КРТ и публичных интересов органа власти как стороны договора, остается под большим вопросом.

Здесь же возникает еще один закономерный вопрос о возможности применения инвестором, а также органом власти иных способов защиты, предусмотренных ст. 12 ГК РФ (к примеру, присуждения к исполнению обязанности в натуре). Полагаем, что ответ на данный вопрос будет зависеть от оригинального содержания конкретного договора КРТ и пути, по которому пойдет правоприменительная практика, а также от условий, которыми будет наполнен конкретный договор о КРТ. Более того, договор о КРТ прямо не предусматривает применение к нему норм о государственно-частном партнерстве, содержащих механизмы гарантий и защиты в отношении инвесторов.

**Надежды на СЗПК**

Инвесторы могут получить гарантии путем заключения соглашения о защите и поощрении капиталовложения (далее — СЗПК). Федеральный закон No 494-ФЗ внес изменения в Федеральный закон от 01.04.2020 No 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации». Теперь его действие распространяется и на КРТ. То есть инвестор, заключивший договор о КРТ, предусматривающем строительство многоквартирных домов, жилых домов, вправе рассчитывать на заключение СЗПК.

К основным гарантиям инвестора в соответствии с СЗПК относятся так называемая

стабилизационная оговорка, возмещение затрат, а также реального ущерба инвестора. Стоит заметить, что упущенная выгода исключена из разряда убытков, на которые инвестор вправе претендовать.

Наибольший интерес представляет собой стабилизационная оговорка, которая позволяет не применять по отношению к инвестору акты, ухудшающие условия ведения предпринимательской и (или) иной деятельности, связанной с реализацией инвестиционного проекта, по сравнению с условиями, определенными на момент заключения СЗПК. Но кто станет принимать решение и по каким критериям будут выноситься акты, однозначно сказать трудно.

Распространение практики заключения СЗПК могло бы минимизировать административные барьеры при реализации инвесторами КРТ, а также предоставить инвестору дополнительные гарантии, обеспечив стабильность его положения. Но будет ли заключение СЗПК востребованным и эффективным в рамках КРТ? Для заключения такого соглашения необходимо разрешение на строительство, а это уже практически середина всего процесса реализации КРТ. Для получения разрешения на строительство нужно еще подготовить градостроительную документацию, решить земельный вопрос, разработать проект и пройти соответствующую экспертизу.

**Ни шагу назад! Выход инвесторов из договора**

Федеральный закон No 494-ФЗ содержит перечень оснований для одностороннего расторжения договора о КРТ. В то же время фактически выйти него или изменить его условия можно и в рамках ст. 310 ГК РФ, допускающей осуществление предпринимательской деятельности только одной из сторон. Если считать, что заключивший договор о КРТ орган государственной власти / местного самоуправления не осуществляет предпринимательскую деятельность, то право на односторонний выход из договора ему гарантировано абзацем 2 ч. 2 ст. 310 ГК РФ и может быть предусмотрено в договоре о КРТ. На практике с учетом

особенности функционирования власти в рамках специальных законов сферы местного самоуправления, бюджетирования и иных актов сферы государственного права возможно великое множество ситуаций, которые могут послужить поводом для выхода из договора.

Что касается инвестора, то ему право на выход может быть предоставлено договором только в том случае, если прямо предусмотрено Законом.

Очевидно, что наиболее пострадавшим в подобной ситуации окажутся предприниматели.

На эту проблему обратил внимание и вице-президент «НОСТРОЙ» Антон Мороз, который в рамках доклада о вопросах комплексного развития территорий и совершенствования законодательства предложил установить возможность расторжения договора КРТ только в судебном порядке.

**Если инвестор стал банкротом**

Теоретически возможна ситуация, когда исполнение договора о КРТ будет для инвестора настолько обременительным, что приведет к его банкротству. В таком случае введение процедуры банкротства застройщика для восстановления платежеспособности путем отказа от невыгодного договора о КРТ может стать практически единственным механизмом урегулирования такой ситуации.

Но что будут делать органы государственной власти / местного самоуправления, если дальнейшее отсутствие возможности исполнения инвестором договора о КРТ является очевидным (предвидимым) нарушением, ведь Закон не позволяет отказаться от договора о КРТ в случае банкротства инвестора? Если рассматривать договор о КРТ как гражданско-правовую сделку, то можно воспользоваться по аналогии закона, к примеру, нормами ч. 2 ст. 328 ГК РФ.

Более того, сможет ли арбитражный управляющий отказаться от исполнения договора, если это препятствует восстановлению платежеспособности или убыточно для должника,

воспользовавшись Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» (ст. 102, ч. 3 ст. 129 и др.)?

**Право на землю**

Лицо, заключившее договор о КРТ, не вправе пере- давать предусмотренные им права и обязанности иному лицу (ч. 10 ст. 68 ГрК РФ), а также уступать принадлежащее ему право аренды земельного участка (земельных участков), предоставленного в целях осуществления комплексного развития территории (ч. 9 ст. 68 ГрК РФ), даже в случае согласия публичного органа. При банкротстве инвестора это исключает возможность продажи земельного участка (прав на него) с обременением в виде договора о КРТ. В такой ситуации публичный орган должен заключить с новым правообладателем земельного участка новый договор о КРТ (пусть даже по содержанию он будет аналогичным прежнему).

Право аренды земельного участка, предоставленного в целях комплексного развития территории, прекращается при отказе публичного органа от договора о КРТ (ч. 13 ст. 68 ГрК РФ), а также в случае одностороннего отказа от договора о КРТ со стороны застройщика (п. 16 ст. 68 ГрК РФ).

Однако такое регулирование не до конца продумано, так как не помогает разрешить ситуацию, когда к моменту отказа от договора о КРТ со стороны застройщика уже создан (построен / реконструирован) объект недвижимости.

Будут ли в данном случае построенные объекты являться самовольной постройкой в смысле ст. 222 ГК РФ и какова их дальнейшая судьба, если строительство таковых не завершено, Закон не регламентирует. Подлежат ли в данном случае применению нормы о принудительном изъятии и продаже с торгов объектов в связи с прекращением прав аренды на земельный участок? Все эти вопросы еще только предстоит решить.

Неясен и статус объектов, которые в соответствии с договором о КРТ должны поступить в государственную или муниципальную собственность. Из части 8 ст. 68 ГрК РФ следует, что

они не являются собственностью застройщика, а потому не должны входить в конкурсную массу при его банкротстве. Механизм регистрации права публичной собственности на такие объекты и их передачи не определен. Можно предположить, что основанием для регистрации первоначального права публичной собственности на такие объекты будет являться договор о КРТ.

Представляется, что регистрация таких объектов с закреплением за публичными собственниками может войти в противоречие с разъяснениями Пленума ВАС РФ в Постановлении от 11.07.2011 No 54 «О некоторых вопросах разрешения споров, возникающих из договоров по поводу недвижимости, которая будет создана или приобретена в будущем», так как в момент создания объекта права на земельный участок под ним принадлежали инвестору.

**О поддержке**

Договор о КРТ может включать условия о льготах (при наличии) и мерах государственной поддержки (при наличии) для инвестора при условии, что они предусмотрены нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ, муниципальными правовыми актами. Практика покажет, что конкретно государственные / муниципальные органы будут включать в договор о КРТ, в том числе в качестве дополнительных преференций для инвестора в целях повышения инвестиционной привлекательности и обеспечения стабильности правоотношений.

В вопросе эффективности новой программы «всероссийской реновации» ключевую роль будет играть то, насколько новые правила игры будут удобны инвесторам. Пока законодатель не предлагает полноценного регулирования, и на фоне правовых коллизий, заставляющих инвесторов играть вслепую, даже возможность получения льгот и преференций воспринимается как ложка меда в бочке дегтя.

Практиков и правоприменителей ждет решение сложных коллизий и поиск ответов на эти и

другие правовые вопросы. Удастся ли пробраться через правовые тернии к комплексному развитию территории?..

СТАТЬИ