

**Заключение**  
**Общественной палаты Российской Федерации**  
**по результатам общественной экспертизы**  
**проекта федерального закона № 1023225-7 «О внесении изменений в**  
**Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные**  
**законодательные акты Российской Федерации»**

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 1023225-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект, проект федерального закона).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам прошедшего 23 октября 2020 года публичного обсуждения законопроекта с учетом поступивших в Общественную палату мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных советов при исполнительных органах государственной власти, членов Научно-консультативного совета при Общественной палате, общественных объединений, профессионального, научного и экспертного сообщества.

Проект федерального закона был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации группой членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 18 сентября 2020 года (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/1023225-7>).

Согласно пояснительной записке в проекте федерального закона предусматриваются изменения, направленные на совершенствование института комплексного развития территорий и механизмов расселения аварийного жилья и жилья, подлежащего сносу или реконструкции, на основании адресных программ, утверждаемых в соответствии с жилищным законодательством, единый механизм комплексного развития территорий с разными основаниями принятия решений для аварийного жилья, жилья,

подлежащего сносу, реконструкции по адресным программам и для промышленных территорий.

Участники общественной экспертизы отметили актуальность задач, на решение которых направлен законопроект. В настоящее время существенной проблемой для развития городов является неблагоприятное состояние жилищного и нежилого фонда (в том числе аварийное и ветхое состояние, моральный и физический износ), что делает необходимым решение задач по градостроительному преобразованию застроенных территорий. При этом, по мнению участников общественной экспертизы, особенно важным представляется использование комплексного подхода при проведении подобных преобразований, направленных на обеспечение соответствующих территорий необходимыми объектами инфраструктуры и повышение комфортности городской среды для населения.

По оценке участников публичного обсуждения, в настоящее время реализация проектов развития застроенных территорий (далее – РЗТ) и комплексного развития территорий (далее также – КРТ) осуществляется недостаточно активно. Препятствием для их реализации в первую очередь является отсутствие необходимой законодательной проработанности соответствующих процедур. Так, например, барьерами для активной реализации проектов РЗТ выступают действующие достаточно «жесткие» требования, предъявляемые законодателем к территориям, в отношении которых может быть принято соответствующее решение, а также невозможность эффективного взаимодействия инвесторов с собственниками, неравномерное распределение рисков между инвесторами и органами публичной власти при реализации проектов, а также риски возникновения конфликтных ситуаций в связи с введением механизма изъятия земельного участка (КРТ по инициативе органов местного самоуправления).

Таким образом, закрепленные в законодательстве способы комплексного преобразования застроенных территорий представляются спорными и нуждающимися в фундаментальных изменениях.

В свете изложенного основная идея законопроекта, направленная на закрепление качественно нового комплексного механизма развития и освоения новых территорий, была поддержана участниками публичного обсуждения.

Кроме того, положительной оценки заслуживают декларируемые в рассматриваемом проекте федерального закона идеи создания условий для привлечения частных инвестиций в рамках выполнения задач по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, перед которыми у государства в силу закона существуют соответствующие обязательства, в том числе для граждан, проживающих в аварийных жилых помещениях.

Отметив важность и актуальность новелл, предлагаемых в законопроекте, участники обсуждения подчеркнули недопустимость нарушения прав и законных интересов частного собственника, необходимость обеспечения соблюдения баланса между публичными и частными интересами и важность стремления к формированию общественного блага в процессе решения обозначенных проблем.

Учитывая уникальную специфику законопроекта, участниками публичного обсуждения были отмечены риски, которые рекомендовано устранить при доработке законопроекта.

1. Согласно подпункту «а» пункта 1 статьи 1 проекта федерального закона утратившим силу признается пункт 3 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), в котором определяется устойчивое развитие территорий как обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

В законопроекте понятие «устойчивое развитие территорий» предлагается заменить понятием «комплексное развитие территорий». При

этом определения самого понятия «КРТ» и целей его осуществления законопроект не содержит.

В связи с этим представляется целесообразным закрепить в законопроекте понятие «КРТ» и его цели. Особое внимание при этом следует обратить на необходимость сохранения в ГрК РФ таких существенных принципов градостроительной деятельности, как обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия на окружающую среду, обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов.

Кроме того, представляется целесообразным дополнить законопроект положениями, предусматривающими необходимость установления для проектов КРТ совокупности расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности территории с учетом уровня благоустройства муниципального образования следующими объектами: инженерной инфраструктурой (объекты электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения), автомобильными дорогами местного значения и парковочными пространствами, социальными объектами, объектами накопления и утилизации твердых коммунальных отходов, объектами благоустройства территорий.

2. В законопроекте предусматривается создание единого механизма КРТ взамен предусмотренных в действующей редакции ГрК РФ отдельных механизмов развития территорий (проектируемая глава 10 ГрК РФ).

Анализ проектируемой в законопроекте статьи 64 ГрК РФ позволяет сделать вывод, что договор о КРТ может быть заключен на трех основаниях: КРТ по преобразованию застроенной многоквартирными домами территории, КРТ по преобразованию иной застройки (за исключением многоквартирных домов), КРТ по освоению незастроенных территорий.

Однако, по мнению участников общественного обсуждения, практика показывает, что территории, требующие развития, зачастую неразделимо включают в себя как аварийные многоквартирные дома, так и иные объекты

капитального строительства, в том числе не соответствующие градостроительным регламентам (объекты индивидуального жилищного строительства, непригодные промышленные зоны, объекты самовольной постройки и т.д.), а также незастроенные земельные участки.

Указанное в условиях отсутствия четких критериев дифференциации деятельности в рамках КРТ может привести к нивелированию необходимости такого разграничения и тем самым – к формированию дополнительных сложностей в правоприменительной практике.

Вместе с тем, учитывая наличие в проекте федерального закона подобного разграничения, идея создания единого (комплексного) института КРТ, предлагаемая к реализации в законопроекте, представляется не вполне последовательной.

Согласно проектируемой части 1 статьи 64 ГрК РФ критерии реализации проектов КРТ по преобразованию застроенной многоквартирными домами территории и проектов КРТ по преобразованию иной застройки (за исключением многоквартирных домов) установлены лишь в отношении 50 процентов территории, на которой такие проекты могут быть осуществлены.

Учитывая изложенное, участники общественной экспертизы выразили опасения, что объекты, не нуждающиеся в сносе или реконструкции, расположенные на остальной территории, не подпадающей под вышеприведенные критерии (иные 50 процентов территории), могут быть без достаточных к тому оснований включены в проект КРТ, что в свою очередь, в силу проектируемой части 21 рассматриваемой статьи, позволит изъять такие объекты в общем порядке, предусмотренном земельным законодательством<sup>1</sup>, в том числе жилые помещения в многоквартирных домах без их включения в адресную программу, индивидуальные жилые дома, объекты капитального строительства и т.д.

Отдельные опасения участниками общественной экспертизы были высказаны в отношении предлагаемых в законопроекте критериев включения в

---

<sup>1</sup> Статья 56.12 Земельного кодекса Российской Федерации.

проекты КРТ многоквартирных домов, объектов капитального строительства, индивидуального жилищного строительства, а также иных объектов, принадлежащих гражданам на основании права собственности.

В проекте федерального закона отсутствуют критерии включения многоквартирного дома в адресную программу по их сносу и реконструкции.

В частности, в части 4 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) в редакции законопроекта предлагается установить, что многоквартирный дом может быть выведен из эксплуатации в рамках адресной программы по сносу и реконструкции многоквартирных домов по основаниям, установленным ЖК РФ. Вместе с тем в законопроекте не устанавливаются основания для выведения домов из эксплуатации: в проектируемом пункте 1 статьи 48.2 ЖК РФ содержится лишь отсылочное положение к акту субъекта Российской Федерации, которым будут установлены условия технических характеристик и периода ввода в эксплуатацию многоквартирных домов, включаемых в адресную программу.

Наряду с изложенным следует отметить, что предлагаемая к закреплению в пункте 1 статьи 48.2 ЖК РФ правовая конструкция может привести к установлению необоснованно широких пределов усмотрения для соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что согласно пункту 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, является коррупциогенным фактором.

Аналогичные опасения участников публичного обсуждения вызывает положение законопроекта, которое устанавливает критерии (границы) осуществления КРТ на основании того, что не менее 50 % территории занимают земельные участки, на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ,

утвержденных представительным органом местного самоуправления<sup>2</sup>. При этом основания и процедуры формирования таких программ не устанавливаются, что может позволить включать в них практически любые объекты недвижимости по усмотрению соответствующих органов местного самоуправления.

Не предусматриваются критерии включения в территории КРТ индивидуальных жилых домов, жилых домов блокированной застройки, индивидуальных гаражей, дач, садовых домов, объектов культурного наследия и других объектов, находящихся в собственности граждан.

В подпункте «в» пункта 2 части 1 проектируемой статьи 64 ГрК РФ установлен следующий критерий для включения в проект КРТ земельных участков и объектов капитального строительства: «виды разрешенного использования которых и (или) виды разрешенного использования и характеристики расположенных на которых объектов капитального строительства не соответствуют видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства и предельным параметрам строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки;».

Представляется, что проектируемое положение не в полной мере коррелирует с действующей нормой части 8 статьи 36 ГрК РФ, согласно которой земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия, а также с

---

<sup>2</sup> Проектируемый подпункт «б» пункта 2 части 1 статьи 64 ГрК РФ.

аналогичной нормой, закрепленной в пункте 4 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ).

Кроме того, согласно части 1 статьи 55.32 ГрК РФ снос объектов капитального строительства, являющихся самовольными постройками, или их приведение в соответствие с установленными требованиями в принудительном порядке осуществляется на основании решения суда или органа местного самоуправления, принимаемого в соответствии со статьей 222 Гражданского кодекса Российской Федерации. В свою очередь, в статье 222 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) предусматриваются множество факторов, которые подлежат учету при принятии решения о сносе самовольных построек, – это и соответствие постройки градостроительным нормам на дату ее возведения, и вина лица, осуществившего самовольную постройку, и возможность приведения ее в соответствие с обязательными требованиями и т.д.

Таким образом, из анализа действующего законодательства можно заключить, что несоответствие некоторых объектов градостроительному регламенту зачастую не может считаться достаточным основанием для принятия решения о комплексном развитии территории с последующим принудительным изъятием имущества и вторжением в права собственников и владельцев земельных участков и расположенных на них объектов.

Представляется, что для реализации проектов КРТ в законопроекте необходимо ввести четкое описание, какие именно объекты недвижимости могут располагаться на территории КРТ, установить прозрачные доступные критерии таковых (аварийность, ветхость, опасность для жизни и здоровья людей и т.д.) и возможность проведения мероприятий по приведению таких объектов в нормативное состояние.

Кроме того, в законопроекте необходимо определить, какие линейные объекты, инженерно-технические коммуникации могут располагаться на территории комплексного развития, определить возможный порядок действий по отношению к ним при реализации проектов КРТ.



3. Учитывая отсутствие законодательного определения КРТ, а также четких критериев комплексности, участники общественной экспертизы отметили возможность возникновения в случае принятия законопроекта в представленной редакции риска, связанного с формированием на соответствующей территории исключительно жилой застройки с обслуживающей социальной инфраструктурой. На это косвенно указывают также закрепленные в проекте федерального закона требования, предъявляемые к застройщику.

Так, согласно части 3 проектируемой статьи 65 ГрК РФ (пункт 12 статьи 1 законопроекта) договор о КРТ может быть заключен с юридическим лицом при условии, что такое лицо либо его учредитель (участник) имеет опыт (не менее трех лет) участия в строительстве (создании) многоквартирных домов общей площадью не менее пяти тысяч квадратных метров в совокупности, который подтверждается наличием полученных в порядке, установленном ГрК РФ, разрешений на ввод в эксплуатацию таких многоквартирных домов в качестве застройщика, и (или) технического заказчика, и (или) генерального подрядчика в соответствии с договором строительного подряда.

Учитывая изложенное, участники публичного обсуждения выразили опасения, что предлагаемый в законопроекте подход может привести к неоднозначности толкования проектируемых норм и злоупотреблений, что в свою очередь будет препятствовать развитию смешанной застройки и максимальному приближению рабочих мест к жилой среде (согласно сообщениям участников публичного обсуждения, по опыту редевелопмента и развития новых территорий в зарубежных странах доля жилья не может составлять более 40%).

4. Положения проектируемой статьи 67 ГрК РФ (пункт 12 статьи 1 проекта федерального закона) могут привести к необоснованному выведению вопросов регулирования отношений по принятию решения о КРТ из-под действия общего регулирования градостроительных и земельных отношений в рамках документов территориального планирования субъектов Российской

Федерации, муниципальных образований и документов градостроительного зонирования. Указанные документы предлагается заменить решением о КРТ, которое согласно части 8 проектируемой статьи 64 ГрК РФ должно включать в том числе перечень объектов капитального строительства, линейных объектов и элементов благоустройства территории, подлежащих созданию на территории КРТ, предельные параметры строительства объектов капитального строительства, и проектом планировки территории КРТ.

Учитывая вышеизложенное, необходимо конкретизировать процедуру определения проекта КРТ, которая должна включать подготовку и общественное обсуждение предварительного проекта (или мастер-плана) до момента проведения аукционов и разработки документации по планировке территории.

Предварительный проект (мастер-план), выносимый на общественное обсуждение, в обязательном порядке должен включать:

1) информацию о соотношении проекта комплексного развития соответствующей территории со стратегией социально-экономического развития муниципального образования, а также существующими документами территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований, в том числе генеральным планом муниципального образования, правилами землепользования и застройки;

2) предварительное описание функционального назначения соответствующей территории, социально-экономический эффект, который будет достигнут в ходе реализации проекта КРТ;

3) ресурсы и механизмы достижения целей, предусмотренных в проекте КРТ.

При этом представляется целесообразным установить обязательность проведения публичных слушаний как по предварительному проекту (мастер-плану) КРТ, как предварительно (до принятия соответствующих решений), так и по проекту планировки территории, подготовленному организациями-

победителями аукциона. При этом особенно важно предусмотреть механизмы и процедуры корректировки указанных решений с учетом мнения граждан.

5. В соответствии с частью 4 проектируемой статьи 64 ГрК РФ решение о комплексном развитии территории принимается:

1) Правительством Российской Федерации по предложениям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Порядок принятия такого решения о комплексном развитии территории и определения границ территории комплексного развития, а также порядок его реализации устанавливается Правительством Российской Федерации;

2) высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, если законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации не определено, что решение о комплексном развитии территории принимается главой местной администрации муниципального образования. Порядок принятия такого решения о комплексном развитии территории и порядок его реализации устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) главой местной администрации муниципального образования в случае, указанном в пункте 2 части 4 проектируемой статьи 64 ГрК РФ.

По мнению участников общественной экспертизы, предлагаемое в законопроекте регулирование в части установления порядка принятия решения о комплексном развитии территории и его реализации представляется спорным. В целях соблюдения принципа единообразия применения законодательства в рассматриваемой сфере, унификации правоприменительной практики, а также исключения возможности злоупотреблений в рассматриваемой области общественных отношений обоснованным представляется установление порядка принятия такого решения и его реализации на федеральном уровне. При этом правом принятия непосредственно решения об осуществлении комплексного развития

территории должны быть наделены соответствующие органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Однако распределение полномочий между региональным и местным уровнями власти в процессе реализации проектов КРТ требует дополнительного обсуждения. Согласно пунктам 2 и 3 части 4 проектируемой статьи 64 ГрК РФ (пункт 12 статьи 1 законопроекта) глава местной администрации муниципального образования вправе принять решение о КРТ только в случае, если законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации определено, что решение о комплексном развитии территории принимается главой местной администрации муниципального образования.

Указанные положения законопроекта представляются спорными и требующими дополнительного обсуждения. В частности, в настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации регулирование градостроительной деятельности осуществляется именно органами местного самоуправления, что соответствует их полномочиям, установленным действующим законодательством. В отдельных регионах эти функции передаются на уровень субъекта Российской Федерации. Изменение правовой конструкции, при которой указанные решения по общему правилу будут приниматься органами государственной власти субъектов Российской Федерации и только в случае принятия дополнительных специальных решений смогут быть переданы органам местного самоуправления, противоречит духу и букве действующего законодательства и приведет к возникновению множества правовых коллизий.

В соответствии с частью 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Согласно части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью.

В силу части 2 статьи 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

В пункте 1 статьи 18 ЗК РФ установлено, что в собственности субъектов Российской Федерации находятся земельные участки: которые признаны таковыми федеральными законами; право собственности субъектов Российской Федерации на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; которые приобретены субъектами Российской Федерации по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством; которые безвозмездно переданы субъектам Российской Федерации из федеральной собственности.

В частности, согласно пункту 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 137-ФЗ) предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется соответствующим органом местного самоуправления. В свою очередь, перечень категорий земельных участков, относящихся к собственности субъектов Российской Федерации, установлен в пункте 2 статьи 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ. Приведенный перечень может быть расширен только путем прямого закрепления в федеральном законе.

Таким образом, в рассматриваемом положении предусматривается ситуация, при которой орган местного самоуправления вправе распорядиться землей (земельными участками), относящейся к муниципальной собственности, путем принятия решения о комплексном развитии территории, только в том случае, если данные полномочия будут предоставлены органу

местного самоуправления законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Предлагаемый в проекте федерального закона принцип принятия решения органами местного самоуправления о комплексном развитии территории также может вступать в противоречие с положениями статьи 6 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Согласно абзацу 5 части 1 статьи 6 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом № 131-ФЗ. При этом представляется, что распоряжение муниципальной собственностью не является государственным полномочием, для делегирования которого требуется принятие закона субъекта Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с абзацем вторым части 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью.

Помимо этого, в силу пункта 5 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Наряду с изложенным необходимо отметить, что согласно пункту 3 части 1 статьи 8 ГрК РФ к полномочиям органов местного самоуправления отнесено

утверждение правил землепользования и застройки поселений. В свою очередь, правила землепользования и застройки включают карту градостроительного зонирования, на которой указываются территории, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию территории (часть 5.1 статьи 30 ГрК РФ). В данном случае также возникает спорная ситуация, при которой орган местного самоуправления определяет территории для осуществления деятельности по комплексному развитию, но реализовать согласно законопроекту данную деятельность будет вправе только в том случае, если законом субъекта Российской Федерации органу местного самоуправления такое право будет предоставлено.

В связи с изложенным представляется целесообразным соотнести проектируемые положения пунктов 2 и 3 части 4 проектируемой статьи 64 ГрК РФ (пункт 12 статьи 1 законопроекта) с положениями Конституции Российской Федерации и действующего федерального законодательства в части ограничения установленных полномочий органов местного самоуправления по распоряжению муниципальной собственностью. При этом рациональным представляется прямое установление в законопроекте права органов местного самоуправления самостоятельно принимать решение о комплексном развитии территории без необходимости принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации.

6. По мнению участников публичного обсуждения, в законопроекте устанавливаются чрезвычайно «жесткие» требования для лица, с которым может быть заключен договор о комплексном развитии территории. Так, в части 3 проектируемой статьи 65 ГрК РФ предусмотрено, что договор о комплексном развитии территории может быть заключен с юридическим лицом при условии, что такое лицо либо его учредитель (участник) имеет опыт (не менее трех лет) участия в строительстве (создании) многоквартирных домов общей площадью не менее пяти тысяч квадратных метров в совокупности, который подтверждается наличием полученных в порядке, установленном ГрК РФ, разрешений на ввод в эксплуатацию таких

многоквартирных домов в качестве застройщика, и (или) технического заказчика, и (или) генерального подрядчика в соответствии с договором строительного подряда.

В данном случае спорным представляется позиция авторов законопроекта о предъявлении данного требования к индивидуальным предпринимателям (согласно части 2 проектируемой статьи 64 ГрК РФ комплексное развитие территории может осуществляться в том числе с привлечением юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с заключением с ними договоров о комплексном развитии территории).

Наряду с этим предъявление указанных требований в принципе в большинстве случаев исключает возможность участия в комплексном развитии территории правообладателей – юридических лиц. Представляется, что авторами законопроекта применен критерий, установленный в пункте 1 статьи 2 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 – Федеральный закон № 214-ФЗ). Однако предусмотренное Федеральным законом № 214-ФЗ требование направлено, в первую очередь, на защиту интересов участников долевого строительства. При этом деятельность по комплексному развитию территории зачастую не связана с привлечением средств дольщиков, в связи с чем представляется рациональным отказаться от данного требования.

Как представляется, ключевым фактором развития института комплексного развития территории является гарантированность предоставления и правовой режим предоставления земельных участков лицу, заключившему договор о комплексном развитии территории. Исходя из анализа части 12 проектируемой статьи 65 ГрК РФ следует, что предоставление земельных участков лицам, заключившим договор о комплексном развитии, будет осуществляться только на праве аренды. При этом действующая редакция ЗК РФ предусматривает возможность



предоставления бесплатно земельного участка, образованного в границах застроенной территории, в отношении которой заключен договор о ее развитии, лицу, с которым заключен этот договор (подпункт 1 статьи 39.5 ЗК РФ). В целях расширения применения института комплексного развития территории на практике, привлечения частных инвестиций, прежде всего средств кредитных организаций, представляется необходимым предусмотреть в законопроекте возможность и условия предоставления лицам, заключившим договор о комплексном развитии соответствующих территории, соответствующих земельных участков в собственность. Наличие права собственности на соответствующие земельные участки позволит развивать проектное финансирование комплексного развития территории, снизить кредитные риски кредитных организаций, осуществляющих финансирование путем передачи в залог соответствующих земельных участков (а не права аренды на земельные участки), что, в свою очередь, приведет к снижению стоимости кредитных ресурсов, а, следовательно, к снижению стоимости самого проекта. Наряду с этим представляется необходимым исключить предлагаемый к установлению в части 12 проектируемой статьи 65 ГрК РФ запрет на уступку права аренды земельного участка, предоставленного в целях КРТ. При этом предлагается установить возможность такой уступки с согласия лица, принявшего решение о комплексном развитии территории, или собственника (правообладателя) соответствующего земельного участка (в случае, если комплексное развитие территории осуществляется по инициативе правообладателей). Участники общественного обсуждения полагают, что предлагаемый в законопроекте запрет на осуществление уступки может стать препятствием для реализации проекта и увеличить сроки его реализации, повышает кредитные риски при финансировании проекта кредитными организациями.

Все указанные выше ужесточения, предусмотренные в законопроекте, требуют дополнительного обсуждения и оценки, поскольку могут привести к отсутствию интереса инвесторов к дальнейшему участию в проектах развития

территорий, расселения аварийного жилья и остановке уже прорабатываемых в настоящее время проектов.

Кроме того, в рамках предлагаемого в законопроекте регулирования представляется целесообразным расширить перечень возможностей по предоставлению мер государственной и муниципальной поддержки при реализации проектов КРТ частными организациями, в том числе порядок и случаи создания отдельных объектов за счет средств федерального, регионального и местных бюджетов (в том числе на условиях софинансирования).

7. В проектируемой статье 66 ГрК РФ (аналогично действующей редакции статьи 46.11 ГрК РФ) устанавливается, что договор о комплексном развитии территории заключается по результатам аукциона.

Участники публичного обсуждения согласились, что в целях обеспечения наибольшей эффективности и качества комплексного развития соответствующей территории более подходящей формой торгов является конкурс, который позволяет заключить договор с участником, предложившим лучшие условия для комплексного развития и в наибольшей степени соответствующие качественные характеристики.

8. В части 8 проектируемой статьи 65 ГрК РФ предусматривается, что в договоре, заключенном в отношении территории, указанной в пункте 1 части проектируемой статьи 64 ГрК РФ, могут быть предусмотрены обязательства лица, заключившего договор:

- создать (приобрести) и передать в государственную или муниципальную собственность благоустроенные жилые помещения, предоставляемые гражданам, выселяемым из жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма, договорам найма специализированного жилого фонда;

- уплатить или предоставить исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации или органу местного самоуправления денежные средства для выплаты гражданам в качестве возмещения за

переходящие в государственную собственность субъекта Российской Федерации, муниципальную собственность жилые помещения.

Полагаем целесообразным в законопроекте предусмотреть в качестве существенного условия договора о комплексном развитии территории обязательства лица, заключившего такой договор, по передаче денежных средств или жилого помещения не органу власти, а непосредственно лицам, являющимся собственниками или нанимателями помещений, для чего предусмотреть заключение трехстороннего соглашения.

Кроме того, в целях дополнительного обеспечения прав собственников представляется целесообразным приведенные положения законопроекта также отнести к существенным условиям договора о комплексном развитии территории.

Также обоснованным представляется отнесение к существенным условиям договора о КРТ обязательств, связанных со строительством объектов социальной и транспортной инфраструктуры на территории, подлежащей развитию.

9. Совокупный анализ части 21 проектируемой статьи 64 ГрК РФ и действующего земельного законодательства позволяет сделать вывод о том, что в законопроекте предусматривается принцип принудительного изъятия земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, находящихся в границах территории, в отношении которой принято решение о ее КРТ, без учета мнения собственников. Исключение из общей процедуры изъятия сделано лишь в отношении многоквартирных домов, включенных в адресную программу по сносу и реконструкции (подпункт «б» пункта 1 статьи 64 ГрК РФ, статьи 48.1, 48.2 ЖК РФ в редакции законопроекта).

По мнению участников общественной экспертизы, законопроект необходимо дополнить положениями, устанавливающими обязательность учета мнения собственников иных объектов недвижимого имущества, расположенных в границах КРТ, в том числе собственников многоквартирных

домов, не признанных аварийными, индивидуальных жилых строений, гаражей и других объектов, а также определяющими соответствующие требования и процедуры учета мнения собственников. В детальной проработке нуждаются механизмы и инструменты обеспечения прав собственников нежилых помещений, арендаторов нежилых помещений в многоквартирных домах. Законопроект целесообразно дополнить положениями об обеспечении прав собственников и арендаторов иных объектов недвижимости, расположенных в границах КРТ.

10. В проектируемой статье 48.2 ЖК РФ предлагается закрепить новую процедуру выявления и учета мнения граждан, проживающих в домах, признанных аварийными, при формировании и реализации по их сносу и реконструкции.

Проектируемая процедура не соответствует существующим процедурам принятия решений общими собраниями собственников помещений в многоквартирных домах, предусмотренных ЖК РФ. Особую озабоченность экспертов вызывает предлагаемая в пункте 2 проектируемой статьи 48.2 ЖК РФ дефиниция, согласно которой результаты голосования по жилым помещениям (за исключением голосования на общих собраниях собственников жилых помещений) ни один из собственников и (или) нанимателей которых не принял участие в голосовании, учитываются пропорционально результатам голосования по жилым помещениям, собственники и (или) наниматели которых приняли участие в голосовании. Представляется, что в случае принятия законопроекта в представленной редакции и реализации его указанного положения может сложиться ситуация, при которой незначительная часть собственников и нанимателей жилых помещений сможет принимать решение за большую часть таких правообладателей.

В свете изложенного, по мнению участников общественной экспертизы, введение принципиально новой процедуры принятия решений в данном случае является неоправданным.

Представляется также важной дополнительная проработка идеи об установлении двух отдельных процедур принятия решений собственниками помещений в многоквартирных домах относительно его включения и исключения из проекта программы по сносу и реконструкции.

Применительно к проектируемому механизму исключения многоквартирного дома из проекта программы необходимо отметить, что подход, в соответствии с которым решение считается принятым, если за него проголосовали две трети собственников многоквартирного дома, противоречит другому подходу, содержащемуся в законопроекте и предполагающему принятие решения о «входе» многоквартирного дома в программу при условии, если против выступают не более чем одна треть собственников.

11. Согласно части 15 проектируемой статьи 64 ГрК РФ решение о комплексном развитии территории может являться основанием для самостоятельной подготовки документации по планировке территории комплексного развития одним или несколькими правообладателями земельных участков и (или) объектов недвижимого имущества до заключения с ним (ними) договора о комплексном развитии территории.

Учитывая, что согласно законопроекту с предложением о комплексном развитии территории может выступить несколько правообладателей, разработка каждым из них документации по планировке территории является нецелесообразной. В связи с этим участниками общественной экспертизы в ходе обсуждения предложено предусмотреть в проекте федерального закона механизм последующего вступления в осуществление деятельности по комплексному развитию территории других правообладателей.

12. Участники публичного обсуждения отметили следующие противоречия положений законопроекта и норм действующего законодательства.

1) в части 12 проектируемой статьи 48.3 ЖК РФ предусматривается, что наличие зарегистрированных в установленном порядке ограничений или обременений прав на жилое помещение в указанном в части 1 проектируемой

статьи 48.3 ЖК РФ многоквартирном доме не является препятствием для государственной регистрации перехода прав на указанное жилое помещение, а также для принятия судом предусмотренных настоящей статьей решений. При этом указано, что в этом случае одновременно с государственной регистрацией перехода права собственности на предоставляемое жилое помещение осуществляется государственная регистрация ограничений или обременений прав в отношении указанного предоставляемого жилого помещения.

Вместе с тем согласно пункту 37 части 1 статьи 26 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» одним из оснований приостановления по решению государственного регистратора прав государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав является поступление в орган регистрации прав судебного акта или акта уполномоченного органа о наложении ареста на недвижимое имущество, или о запрете совершать определенные действия с недвижимым имуществом, или об избрании в качестве меры пресечения залога в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

Кроме того, в случае возбуждения исполнительного производства судебным приставом-исполнителем в отношении имущества должника в соответствии со статьей 80 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» может быть наложен запрет, в том числе на совершение регистрационных действий в отношении жилого помещения, принадлежащего должнику на праве собственности.

Вместе с тем, согласно части 1 статьи 6 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» законные требования судебного пристава-исполнителя обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и организаций и подлежат неукоснительному выполнению на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 13 Федерального закона от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» права залогодержателя (кредитной организации) по обеспеченному ипотекой обязательству и по договору об ипотеке могут быть удостоверены закладной, поскольку иное не установлено указанным Федеральным законом.

Согласно пункту 2 указанной статьи закладная является ценной бумагой, удостоверяющей следующие права ее законного владельца:

- право на получение исполнения по денежным обязательствам, обеспеченным ипотекой, без представления других доказательств существования этих обязательств;
- право залога на имущество, обремененное ипотекой.

Осуществление государственной регистрации права собственности на жилое помещение, в отношении которого наложен запрет на совершение регистрационных действий (в том числе ипотека), фактически будет являться нарушением прав и законных интересов лица, в пользу которого наложен запрет (либо залогодержателя).

С учетом изложенного положения части 12 проектируемой статьи 48.3 ЖК РФ (пункт 3 статьи 3 законопроекта) могут вступить в противоречие с действующим законодательством;

2) согласно части 16 проектируемой статьи 48.3 ЖК РФ в случае, если в жилом помещении в указанном в части 1 указанной статьи многоквартирном доме проживают несовершеннолетние, недееспособные или ограниченно дееспособные граждане, предоставление собственникам такого жилого помещения равноценного возмещения в денежной форме не допускается.

В настоящее время отсутствует нормативно-правовая база, регулирующая порядок выявления и учета несовершеннолетних, недееспособных, ограниченно дееспособных лиц, проживающих в аварийном жилищном фонде.

В связи с этим при реализации указанного проектируемого положения могут возникнуть значительные затруднения. Для обеспечения исполнения на

практике рассматриваемого условия необходимо обеспечить закрепление порядка выявления и учета несовершеннолетних, недееспособных, ограниченно дееспособных лиц, проживающих в аварийном жилищном фонде.

**На основании изложенного Общественная палата Российской Федерации, поддерживая в целом основную идею проекта федерального закона № 1023225-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», отмечает необходимость его существенной доработки и предлагает учесть вышеприведенные замечания и предложения.**