

Фонд «Институт экономики города»

Отзыв на проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект) предусматривает внесение изменений в части регулирования комплексного развития территорий (далее – КРТ) в следующие федеральные законы: Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ), Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ), Жилищный кодекс Российской Федерации (далее – ЖК РФ), Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее – Федеральный закон № 185-ФЗ), Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 218-ФЗ «О публично-правовой компании «Фонд развития территорий» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 218-ФЗ).

Многие поправки, предложенные в законопроекте, устраняют отдельные выявленные неточности формулировок ГрК РФ, и такие поправки, конечно, необходимы.

Наряду с этим, законопроектом предусмотрены некоторые концептуальные изменения, к которым есть вопросы. Такие изменения относятся к двум основным темам:

1) дальнейшее развитие регулирования реализации решения о КРТ юридическим лицом, определенным Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации;

2) установление новых особенностей КРТ в отличие от общего градостроительного регулирования.

В отзыве также даны некоторые дополнительные предложения по совершенствованию регулирования КРТ.

1. Вопросы в части дальнейшего развития регулирования реализации решения о КРТ юридическим лицом, определенным Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации

В соответствии с частью 1 статьи 66 и пунктом 4 части 1 статьи 67 ГрК РФ, решением о КРТ, принятым Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, может быть установлено, что такое решение реализуется *юридическим лицом, определенным Российской Федерацией*, или *юридическим лицом, определенным субъектом Российской Федерации*, соответственно.

Такие сокращенные наименования понятий были введены в ГрК РФ Федеральным законом от 30 декабря 2020 г. № 494-ФЗ, которым были внесены основные изменения в ГрК РФ в части комплексного развития территории. В соответствии с указанным федеральным законом в пунктах 6 и 7 части 3 статьи 33 ГрК РФ было установлено, что:

- *юридическое лицо, определенное Российской Федерацией*, – это *юридическое лицо, созданное Российской Федерацией и обеспечивающее реализацию принятого Правительством Российской Федерации решения о КРТ*;

- *юридическое лицо, определенное субъектом Российской Федерации*, – это *юридическое лицо, созданное субъектом Российской Федерации и обеспечивающее реализацию принятого субъектом Российской Федерации решения о КРТ*.

В настоящее время в связи с изменениями в пункты 6 и 7 части 3 статьи 33 ГрК РФ, внесенными в июле 2022 г.¹ содержание понятий было кардинально изменено и установлено, что:

¹ Федеральный закон от 14 июля 2022 года № 350-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

- юридическое лицо, определенное Российской Федерацией, – это юридическое лицо, обеспечивающее реализацию принятого Правительством Российской Федерации решения о КРТ, которое создано Российской Федерацией или в уставном (складочном) капитале которого доля Российской Федерации составляет более 50 процентов, или дочернее общество, в уставном (складочном) капитале которого более 50 процентов долей принадлежит такому юридическому лицу;

- юридическое лицо, определенное субъектом Российской Федерации, – это юридическое лицо, определенное субъектом Российской Федерации и обеспечивающее реализацию принятого субъектом Российской Федерации, главой местной администрации решения о КРТ, которое создано субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием или в уставном (складочном) капитале которого доля субъекта Российской Федерации, муниципального образования составляет более 50 процентов, или дочернее общество, в уставном (складочном) капитале которого более 50 процентов долей принадлежит такому юридическому лицу.

Как Федеральным законом от 30 декабря 2020 г. № 494-ФЗ, которым были внесены основные изменения в ГрК РФ в части КРТ, так и Федеральным законом от 14 июля 2022 года № 350-ФЗ, которым были внесены указанные изменения в содержание понятий «юридическое лицо, определенное Российской Федерацией,» и «юридическое лицо, определенное субъектом Российской Федерации,» не были предусмотрены другие необходимые изменения в ЖК РФ, ЗК РФ, предусматривающие регулирование реализации решения о КРТ такими юридическими лицами. В связи с этим законопроект предусматривает внесение некоторых таких изменений.

По данному вопросу есть два концептуальных замечания.

Во-первых, законопроектом не восполняется регуляторный пробел в части требований к таким юридическим лицам (к их профессиональному опыту, отсутствию конфликта интересов и т.д.), определения обязанностей и ответственности при реализации решений о КРТ, возможностей

предоставления им средств бюджетов для реализации таких решений (за исключением субсидий за счет средств Фонда развития территорий) и многим другим вопросам. По сути, законопроект уточняет только в ЗК РФ вопросы предоставления таким юридическим лицам земельных участков в аренду без проведения торгов и устанавливает возможность принятия решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд по ходатайству таких лиц, а в ЖК РФ устанавливает возможность заключения такими лицами договоров, предусматривающих переход права собственности на жилое помещение в многоквартирных домах, соответствующих критериям, установленным субъектом Российской Федерации.

При этом даже не предусматривается обязанность Правительства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации урегулировать требования к таким юридическим лицам при их определении, установить обязанности и ответственность таких лиц при реализации решений о КРТ.

Во-вторых, расширение за счет коммерческих организаций круга юридических лиц, которые определяются Правительством Российской Федерации, субъектом Российской Федерации без проведения конкурентных процедур, применения хотя бы каких-то критериев (к их профессиональному опыту, отсутствию конфликта интересов и т.д.²) будут реализовывать проекты КРТ без всякого договора, в том числе им без торгов будут предоставляться земельные участки, может привести к потенциальным коррупционным рискам, возникновению монополии таких лиц на рынках застройщиков и (или) нереализации решений о КРТ.

Кроме того, в результате становится непонятным: зачем проводить торги в целях заключения договора о КРТ, если можно просто без торгов определить юридическое лицо или создать дочернюю организацию такого юридического лица.

² В отношении участников торгов на право заключения договора о КРТ установлены требования (часть 6 статьи 69 ГрК РФ и другие требования, предусмотренные пунктом 15 Правил проведения торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2021 г. № 701).

При этом необходимо отметить, что, например, в целях реализации программы реновации жилищного фонда в городе Москве статьями 7.7 и 7.8 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» установлены четкие требования к Московскому фонду реновации жилой застройки, цели его деятельности, задачи, функции, органы управления, в том числе определены требования к прозрачности его деятельности. Например, установлено, что Фонд:

- осуществляет закупки в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;

- передает городу Москве, уполномоченному органу исполнительной власти города Москвы жилые помещения, принадлежащие фонду на праве собственности, в том числе безвозмездно передает такие жилые помещения в виде пожертвования;

- обязан ежегодно размещать годовой отчет о своей деятельности на официальном сайте фонда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Также законопроект не устраняет формальное противоречие подпункта «б» пункта 2 части 2 статьи 66 ГрК РФ, в которой указано, что решение о КРТ принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в случае реализации решения юридическим лицом, определенным субъектом Российской Федерации, с пунктом 7 части 3 статьи 33 ГрК РФ, в котором указано, что юридическое лицо, определяемое субъектом Российской Федерации, может реализовывать решение о КРТ, принятое главой местной администрации.

2. Вопросы в части установления новых особенностей КРТ в отличие от общего градостроительного регулирования

В настоящее время ГрК РФ уже установлены следующие основные отличия КРТ от общего градостроительного регулирования:

- решение о КРТ может быть принято в отношении территории, которая в соответствии с правилами землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) не определена в качестве такой территории, либо в отношении территории, границы которой не совпадают с границами территории, указанной в ПЗЗ в качестве территории, в отношении которой допускается осуществление деятельности по ее комплексному развитию (часть 5.2 статьи 30 ГрК РФ);

- решением о КРТ могут быть установлены основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, предельные параметры разрешенного строительства, которые могут не соответствовать ПЗЗ (пункт 5 части 1 статьи 67 ГрК РФ).

В указанных случаях изменения в ПЗЗ вносятся не позднее 90 дней после утверждения проекта планировки территории (часть 3.4 статьи 33 ГрК РФ).

Законопроектом предлагаются новые отступления от общего градостроительного регулирования, которые предусматривают:

1) в случае, если для реализации решения о КРТ требуется внесение изменений в программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, городского округа, программы комплексного развития транспортной инфраструктуры поселения, городского округа, программы комплексного развития социальной инфраструктуры поселения, городского округа (далее – программы развития инфраструктуры), подготовка документации по планировке территории (далее – ДПТ) может осуществляться одновременно с подготовкой изменений в данные программы. *В указанном случае утверждение ДПТ допускается до утверждения таких изменений в данные программы.* При этом такие изменения в данные программы должны быть внесены в срок не позднее чем девяносто дней со дня утверждения проекта планировки территории (далее – ППТ) в целях ее комплексного развития (проектируемая часть 10.2 статьи 45 ГрК РФ);

2) в случае, если земельный участок образуется из земель и (или) земельных участков в целях реализации решения о КРТ и (или) договора о КРТ, *выдача градостроительного плана земельного участка* (далее – ГПЗУ)

допускается до образования такого земельного участка в соответствии с земельным законодательством на основании утвержденного в соответствии с решением о КРТ и (или) договором о КРТ проекта межевания территории (проектируемая часть 1.2 статьи 57.3 ГрК РФ);

3) в случае, если ДПТ в целях реализации решения о КРТ или договора о КРТ, заключенного в соответствии со статьей 70 ГрК РФ³, предусмотрено размещение объектов капитального строительства на земельном участке в границах территории, подлежащей комплексному развитию, *подготовка проектной документации, рабочей документации для размещения указанных объектов капитального строительства допускается на основании утвержденной ДПТ (за исключением случаев, предусмотренных ГрК РФ) и (или) выданного в соответствии с частью 1.2 статьи 57.3 ГрК РФ ГПЗУ (проектируемая часть 1.3 статьи 48 ГрК РФ).*

По таким предложениям есть следующие концептуальные замечания.

Во-первых, утверждение ДПТ, не соответствующей программам развития инфраструктуры, влечет за собой огромный риск того, что необходимые изменения в программы не будут внесены в силу объективных причин и, следовательно, такая ДПТ не может быть реализована на практике, или потребует дополнительных расходов лица, которое будет реализовывать решение о КРТ, и (или) бюджета, или существенно увеличит сроки реализации решения о КРТ.

Кроме того, не надо забывать, что, в соответствии с пунктом 23 статьи 1 ГрК РФ, мероприятия программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, городского округа включают мероприятия, предусмотренные схемами и программами развития единой национальной (общероссийской) электрической сети на долгосрочный период, генеральной схемой размещения объектов электроэнергетики, федеральной программой газификации, соответствующими межрегиональными, региональными

³ КРТ по инициативе правообладателей.

программами газификации. То есть в случае принятия решения о КРТ субъектом Российской Федерации, муниципалитетом и утверждения ДПТ, которая не соответствует таким программам, не может быть гарантировано внесение необходимых изменений в такие программы.

Во-вторых, как можно выдать ГПЗУ до возникновения самого объекта – земельного участка?

Уже в 2019 году в статье 57.3 ГрК РФ была нарушена такая логика, когда была введена новая часть 1.1, которая предусматривает, что «в случае, если земельный участок для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения образуется из земель и (или) земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и которые не обременены правами третьих лиц, за исключением сервитута, публичного сервитута, *выдача градостроительного плана земельного участка допускается до образования такого земельного участка* в соответствии с земельным законодательством *на основании утвержденных проекта межевания территории и (или) схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории*».

Однако в данном случае такая норма, по крайней мере, не затрагивает права третьих лиц. В случае же реализации решения о КРТ на территории, в отношении которой утвержден проект межевания, еще могут находиться объекты недвижимости, которые принадлежат третьим лицам и которые пока еще не изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ. Даже не указано, что речь идет о проекте межевания уже после внесения соответствующих изменений в ПЗЗ и программы инфраструктуры.

При этом возникают даже формальные противоречия с нормой части 2 статьи 57.3 ГрК РФ, где в числе источников информации для подготовки ГПЗУ не указано, например, решение о КРТ в части сведений о разрешенных видах использования земельного участка, предельных параметрах разрешенного строительства, реконструкции объекта капитального строительства, если

такие разрешенные виды и параметры противоречат ПЗЗ (такие сведения должны быть в ГПЗУ в соответствии с пунктами 5 и 6 части 3 статьи 57.3 ГрК РФ). А как в ГПЗУ будут включаться сведения о возможности подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (за исключением сетей электроснабжения), определяемая с учетом программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, муниципального округа, городского округа (пункт 15 части 3 статьи 57.3), если в такую программу еще не внесены изменения?

И наконец, в-третьих, в соответствии с общей нормой части 1 статьи 48 ГрК РФ, подготовка проектной документации, рабочей документации осуществляется применительно к объектам капитального строительства и их частям, строящимся, реконструируемым *в границах земельного участка, принадлежащего застройщику или иному правообладателю, указанному в этой части.*

Частями 1.1 и 1.2 установлены некоторые исключения, но они касаются случаев подготовки проектной документации линейного объекта федерального значения, линейного объекта регионального значения или линейного объекта местного значения, а также проектной документации для размещения иных объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения на землях, земельных участках, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и которые не обременены правами третьих лиц, за исключением сервитута, публичного сервитута.

Как уже было указано выше, в случае реализации решения о КРТ на территории еще могут находиться объекты недвижимости, которые принадлежат третьим лицам и которые пока еще не изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ, не образованы и не предоставлены лицу, которое реализует проект КРТ, земельные участки, пока еще могут не быть внесены необходимые изменения в ПЗЗ и программы

инфраструктуры, но уже допускается подготовка проектной документации, рабочей документации для строительства.

Если обобщить указанные предложения законопроекта, то они сводятся к следующему: может быть выдан ГПЗУ, сведения которого учитываются при разработке проектной документации, проведения экспертизы проектной документации, выдачи разрешения на строительство, и можно начинать разработку проектной документации, рабочей документации до внесения необходимых изменений в ПЗЗ, программы инфраструктуры, до принятия решений об изъятии объектов недвижимости, образования земельных участков и их предоставления в аренду лицу, которое будет реализовывать решение о КРТ.

Такие предложения не могут быть поддержаны, так как «переворачивают с ног на голову» всю логику градостроительного регулирования и порождают большие риски нереализации проекта КРТ.

3. Предложения в части обеспечения возможности строительства многоквартирных домов за границами территории КРТ жилой застройки в целях предоставления жилых помещений гражданам взамен жилых помещений, освобождаемых ими в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации

Договором о КРТ жилой застройки может быть предусмотрено обязательство лица, заключившего такой договор, создать или приобрести жилые помещения для их предоставления гражданам взамен жилых помещений, освобождаемых ими в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации (пункт 1 части 6 статьи 68 ГрК РФ). Такая же обязанность может быть возложена на юридическое лицо, определенное субъектом Российской Федерации. При этом требование о расселении аварийных многоквартирных домов (далее – МКД) и МКД, которые соответствуют критериям, установленным субъектом Российской Федерации, только в границах территории КРТ не установлено.

Строительство МКД в границах территории КРТ не всегда возможно, хотя и может применяться технология «волнового переселения», реализуемая в Москве в рамках программы реновации жилищного фонда. Но даже в рамках такой технологии практически всегда необходимы так называемые «стартовые площадки» за границами территории КРТ.

Сегодня ГрК РФ, ЗК РФ и законопроектом предусматривается предоставление земельных участков в аренду лицам, реализующим решение о КРТ, только в границах территории КРТ.

Предлагается в законопроекте внести изменения в пункт 10 части 4 статьи 68 ГрК РФ, подпункт 13 пункта 2 статьи 39.6 и подпункт 2 пункта 5 статьи 39.7 ЗК РФ, предусмотрев возможность при необходимости предоставления без торгов в аренду земельного участка за границами территории КРТ для строительства многоквартирных домов в целях предоставления жилых помещений гражданам взамен жилых помещений, освобождаемых ими в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации, юридическому лицу, определенному Российской Федерацией, юридическому лицу, определенному субъектом Российской Федерации, лицу, с которым заключен договор о КРТ.

4. Предложения в части совершенствования регулирования договора о КРТ

Обсуждения регулирования договора о КРТ с представителями субъектов Российской Федерации и муниципальных образований показали необходимость уточнения некоторых вопросов в части регулирования договора о КРТ в статье 68 ГрК РФ.

4.1. Первый вопрос касается случая отсутствия у публично-правового образования (субъекта Российской Федерации или муниципального образования), от лица которого заключается договор о КРТ, полномочий по выполнению обязательств по договору (например, утвердить документацию по планировке территории, выдать разрешение на строительство в соответствии с пунктами 7 и 10 части 4 статьи 68 ГрК РФ).

Для разрешения данного вопроса предлагается в законопроекте дополнить статью 68 ГрК РФ частью 17, предусмотрев в указанном случае возможность заключения соглашения между публично-правовым образованием, от лица которого заключается договор о КРТ, и публично-правовым образованием, имеющим полномочия по выполнению таких обязательств по договору о КРТ, либо многостороннего договора о КРТ в соответствии с гражданским законодательством.

4.2. Вторым вопросом связан с необходимостью включения в договор о КРТ условий изменения и прекращения договора о КРТ, не урегулированные частями 13 и 14 статьи 68 ГрК РФ. Статьей 451 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено изменение или расторжение договора в связи с существенным изменением обстоятельств. При этом установлено, что «изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен на значительно отличающихся условиях».

При реализации договора о КРТ вполне вероятно существенное изменение обстоятельств, которые могут привести либо к невозможности его исполнения, либо к необходимости изменения его условий (срока, распределения обязательств сторон или возникновения новых обязательств, дополнительных расходов сторон и др.). Например, к числу таких существенных изменений обстоятельств можно отнести в первую очередь неполноту или недостоверность сведений об ограничениях КРТ (в том числе сведений о зонах с особыми условиями использования территорий, полнота которых пока не обеспечена в едином реестре недвижимости). Также может быть выявлена неполнота и (или) недостоверность сведений об объектах капитального строительства на территории КРТ или включение в ее границы тех объектов, которые не могли быть включены, нарушение процедур проведения общих собраний в МКД, отвечающих критериям, и другие.

Однако, в связи с тем, что договор о КРТ заключается на торгах, у публично-правовых образований возникают обоснованные опасения, что изменение договора о КРТ невозможно без проведения новых торгов.

Для обеспечения возможности изменения и расторжения договора о КРТ по соглашению сторон в связи с существенным изменением обстоятельств предлагается в законопроекте дополнить часть 4 статьи 68 ГрК РФ пунктом 14, предусмотрев установление в договоре о КРТ основных случаев существенного изменения обстоятельств, а также условий изменения и расторжения договора в таких случаях.

4.3. Третий вопрос связан непосредственно с нормой части 6 статьи 67 ГрК РФ, предусматривающей возможность исключения МКД, соответствующего критериям, установленным субъектом Российской Федерации, из принятого проекта решения о КРТ жилой застройки до утверждения ДПТ. В этом случае возникает вопрос, можно ли внести изменения в уже заключенный на торгах договор о КРТ жилой застройки или необходимо снова проводить новые торги.

Для разъяснения этого вопроса предлагается в законопроекте дополнить статью 68 ГрК РФ частью 18, предусмотрев, что в указанном случае в решение о КРТ жилой застройки и договор о КРТ жилой застройки вносятся соответствующие изменения, а новые торги не проводятся.

5. Предложения в части обеспечения жилищных прав граждан при реализации проектов КРТ жилой застройки

Обсуждения вопросов, касающихся **обеспечения жилищных прав граждан при реализации проектов КРТ жилой застройки**, с представителями субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также анализ региональных нормативных правовых актов по этому вопросу показали необходимость уточнения некоторых вопросов в ЖК РФ.

5.1. Первый вопрос касается правоприменения нормы части 4 статьи 32.1 ЖК РФ, которой предусмотрено, что по заявлению собственника жилого

помещения в МКД, соответствующем установленным критериям, ему предоставляется взамен освобождаемого жилого помещения *другое жилое помещение с зачетом его стоимости при определении размера возмещения за изымаемое жилое помещение.*

В отношении такого *другого жилого помещения*, предоставляемого собственнику, не установлены никакие требования, в отличие от нормы части 6 статьи 32.1 ЖК РФ, которой предусмотрено, что «нанимателю жилого помещения взамен освобождаемого им жилого помещения предоставляется другое жилое помещение по договору социального найма, общая площадь, жилая площадь которого и количество комнат в котором не меньше общей площади, жилой площади освобождаемого жилого помещения и количества комнат в освобождаемом жилом помещении». При этом обязанность субъекта Российской Федерации установить такие параметры *другого жилого помещения*, предоставляемого собственнику, также не предусмотрена.

Кроме того, без определения параметров *другого жилого помещения*, предоставляемого собственнику, возникает вопрос о необходимости доплаты собственником за такое другое жилое помещение, если его размеры не превышают размер освобождаемого жилого помещения, но стоимость превышает размер равноценного возмещения. Данный вопрос также не прояснен во многих актах субъектов Российской Федерации, устанавливающих порядок доплаты в соответствии с частью 22 статьи 32.1 ЖК РФ. Необходимость доплаты в этом случае представляется несправедливой, и собственники вряд ли поддержат такой вариант.

Предлагается устранить такую неопределенность в законопроекте, в том числе в целях обеспечения равных жилищных гарантий для собственников и нанимателей освобождаемых жилых помещений, и предусмотреть поправку в часть 4 статьи 32.1, установив, что:

- общая площадь, жилая площадь и количество комнат в предоставляемом *другом жилом помещении* должна быть не меньше общей

площади, жилой площади освобождаемого жилого помещения и количества комнат в освобождаемом жилом помещении;

- если общая площадь предоставляемого *другого жилого помещения* не превышает общую площадь освобождаемого жилого помещения доплата за предоставление другого жилого помещения не взимается.

5.2. Второй вопрос касается распределения полномочий публично-правовых образований в отношении аварийного МКД, расположенного на территории, в отношении которой принято решение о КРТ жилой застройки.

В части 11 статьи 32 ЖК РФ установлено, что жилые помещения в аварийном МКД и земельный участок, на котором он расположен, после определенной процедуры подлежит изъятию для муниципальных нужд. Таким образом, если решение о КРТ жилой застройки принято субъектом Российской Федерации, то у субъекта Российской Федерации отсутствуют полномочия по принятию решения об изъятии.

Кроме того, этой же частью 11 статьи 32 ЖК РФ предусмотрено, что требование к собственникам помещений в аварийном МКД о его сносе или реконструкции должен предъявить орган, принявший решение о признании такого дома аварийным. В связи с этим, если решение о признании МКД аварийным было принято органом публичной власти другого уровня, нежели орган, принявшим решение о КРТ жилой застройки, то это может затормозить процедуру.

Конечно, можно воспользоваться процедурой, которая предлагается предусмотреть в пункте 4.1 настоящего отзыва, но в данном случае проще решить этот вопрос путем внесения законопроектом изменений в часть 11 статьи 32 ЖК РФ, предусмотрев возможность:

- изъятия жилых помещения в аварийном МКД и земельного участка, на котором он расположен, не только для муниципальных нужд, но и для государственных нужд;

- предъявления требования к собственникам помещений в аварийном МКД о его сносе или реконструкции не только органом, принявшим решение о признании дома аварийным, но органом, принявшим решение о КРТ.

5.3. Третий вопрос, касается включения в границы территории, в отношении которой принимается решение о КРТ жилой застройки домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства, садовых домов и объем жилищных гарантий для собственников таких объектов.

Данный вопрос, в свою очередь, можно разбить на две части:

- объем жилищных гарантий для собственников объектов индивидуального жилищного строительства, садовых домов, жилых помещений в домах блокированной застройки, объектах индивидуального жилищного строительства;

- процедура включения в границы территории, в отношении которой принимается решение о КРТ жилой застройки, домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства, садовых домов и земельных участков, на которых они расположены.

Представляется, что первая часть вопроса требует незамедлительного решения, а вторая часть, по крайней мере, дополнительного обсуждения.

Объем жилищных гарантий для собственников объектов индивидуального жилищного строительства, садовых домов, жилых помещений в домах блокированной застройки, объектах индивидуального жилищного строительства

Пунктом 3 части 8 статьи 65 ГрК РФ установлено, что в целях КРТ жилой застройки могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ земельные участки с расположенными на них домами блокированной застройки, объектами индивидуального жилищного строительства, садовыми домами, которые признаны аварийными или которые соответствуют критериям, установленным субъектом Российской Федерации и характеризующим их высокий уровень износа, ненадлежащее

техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения.

Правовой анализ регулирования (приведен в конце отзыва в качестве справочной информации) показывает, что дома блокированной застройки, объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома, включенные в границы КРТ жилой застройки и которые могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ, являются или имеют в составе **жилые помещения** (далее - жилые помещения в низкоплотной жилой застройке).

Вопросу обеспечения жилищных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд посвящена статья 32 ЖК РФ. При изъятии жилых помещений в низкоплотной жилой застройке должны применяться нормы частей 1 – 7 и 9 статьи 32 ЖК РФ.

При этом, жилищные гарантии, предусмотренные статьей 32.1 ЖК РФ в отношении собственников жилых помещений в МКД, отвечающих критериям, установленным субъектом Российской Федерации, несколько шире, в том числе с учетом возможности расширения таких гарантий субъектами Российской Федерации на основании норм указанной статьи. К числу таких важных жилищных гарантий собственникам жилых помещений относятся: возможность приобретения собственником за доплату жилого помещения большей площади, имеющего большее количество комнат, чем предоставляемое жилое помещение (часть 22 статьи 32.1 ЖК РФ), обязательное предоставление жилого помещения (а не денежного возмещения) в случае, если в жилом помещении проживают несовершеннолетние, недееспособные или ограниченно дееспособные граждане (часть 21 статьи 32.1 ЖК РФ⁴), а также полномочия субъекта

⁴ В части 21 статьи 32.1 ЖК РФ ошибочно указано проживание таких граждан «в передаваемом жилом помещении», необходимо в законопроекте предусмотреть замену таких слов словами «в освобождаемом жилом помещении».

Российской Федерации предусмотреть: право собственников жилых помещений на получение равнозначного жилого помещения (часть 7 статьи 32.1 ЖК РФ), предоставление жилых помещений очередникам во внеочередном порядке по нормам предоставления (часть 13 статьи 32.1 ЖК РФ), иные дополнительные меры поддержки по обеспечению жилыми помещениями собственников жилых помещений (часть 8 статьи 32.1 ЖК РФ).

Предлагается в законопроекте распространить указанные жилищные гарантии на собственников жилых помещений в низкоплотной жилой застройке в целях обеспечения равных жилищных гарантий для собственников жилых помещений всех видов.

Процедура включения в границы территории, в отношении которой принимается решение о КРТ жилой застройки, домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства, садовых домов и земельных участков, на которых они расположены

В настоящее время в соответствии с ГрК РФ в ЖК РФ установлена процедура принятия общим собранием собственников помещений в МКД, соответствующем установленным критериям «решения о включении многоквартирного дома в границы территории жилой застройки, подлежащей комплексному развитию в соответствии с проектом решения о комплексном развитии такой территории, а также принятие решения об исключении многоквартирного дома из границ такой территории, из проекта решения о комплексном развитии территории жилой застройки или из решения о комплексном развитии территории жилой застройки» (пункт 4^б части 2 статьи 44 ЖК РФ).

Такая процедура в том числе предусматривает принятие решением общего собрания о включении МКД в проект решения о КРТ жилой застройки «не менее чем *двумя третями голосов* собственников *жилых помещений*

либо их представителей от общего числа голосов собственников таких *жилых помещений* в многоквартирном доме» (пункт 1 части 1³ статьи 46 ЖК РФ)⁵;

Таким образом, в отношении включения МКД (за исключением аварийных МКД) в решение о КРТ жилой застройки применяются два требования:

1) соответствие МКД установленным субъектом Российской Федерации критериям в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 65 ГрК РФ, которые характеризуют неудовлетворительное состояние МКД;

2) согласие большинства собственников жилых помещений на переселение на предлагаемых условиях.

При выполнении второго требования меньшинство собственников жилых помещений в МКД обязано подчиниться решению большинства собственников жилых помещений, то есть применяется мажоритарный принцип. Отсюда, при расселении таких МКД не применяется институт изъятия жилых помещений для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ, а в соответствии с частью 10 статьи 32.1 ЖК РФ используется договор, предусматривающий переход права собственности на жилое помещение и который подлежит заключению собственником жилого помещения в обязательном порядке (статья 445 Гражданского кодекса Российской Федерации).

При низкоплотной застройке территории КРТ домами блокированной застройки, объектами индивидуального жилищного строительства, садовыми домами в ГрК РФ применяется только одно требование в отношении неудовлетворительного состояния таких домов. При его выполнении разрешено применять механизм изъятия жилых помещений для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ.

⁵ При рассмотрении данного вопроса в отношении жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма или по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, *представителями собственников признаются наниматели таких жилых помещений* (часть 3² статьи 45 ЖК РФ).

Такой подход представляется неэффективным с точки зрения реализации проектов КРТ жилой застройки, несмотря на все отличия «горизонтального» размещения жилых помещений в низкоплотной жилой застройке от их «вертикального» размещения в МКД.

Во многих российских городах в центральных и срединных зонах существуют анклавы ветхой низкоплотной жилой застройки. При этом отдельные объекты могут не быть аварийными или не соответствовать установленным критериям. В этом случае выборочное изъятие для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ отдельных земельных участков и объектов не позволит обеспечить комплексное обновление территории.

В целях ликвидации такой ветхой низкоплотной жилой застройки предлагается применить международный опыт, который основан не только на признании таких территорий деградирующими (то есть территориями с ветхой застройкой, требующей обновления), но и на применении такого же мажоритарного принципа, как в МКД, для принятия решения о переселении большинством собственников земельных участков и (или) объектов. В отношении определения такого большинства могут быть применены различные критерии, например: согласие собственников земельных участков, площадь которых составляет не менее 2/3 или не менее 3/4 от площади всех земельных участков на территории ветхой низкоплотной застройки в границах территории, в отношении которой планируется принятие решения о КРТ жилой застройки.

Предлагается рассмотреть данное предложение для отражения его в законопроекте.

Справочная информация к пункту 5.3 отзыва

Пунктом 3 части 8 статьи 65 ГрК РФ установлено, что в целях КРТ жилой застройки могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ земельные участки с расположенными на них домами

блокированной застройки, объектами индивидуального жилищного строительства, садовыми домами, которые признаны аварийными или которые соответствуют критериям, установленным субъектом Российской Федерации и характеризующим их высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения.

ЖК РФ оперирует несколькими иными понятиями при установлении видов жилых помещений, к которым в соответствии со статьей 16 ЖК РФ относятся: жилой дом, часть жилого дома, квартира, часть квартиры, комната.

В целях определения соответствия между понятием ЖК РФ и другими федеральными законами, в том числе ЖК РФ, в пунктах 39 и 40 статьи 1 ЖК РФ введено определение понятий «объект индивидуального жилищного строительства», а также «дом блокированной застройки - жилой дом, блокированный с другим жилым домом (другими жилыми домами) в одном ряду общей боковой стеной (общими боковыми стенами) без проемов и имеющий отдельный выход на земельный участок.».

В пункте 6 статьи 1 ЖК РФ также установлено, что «понятия "объект индивидуального жилищного строительства", "жилой дом" и "индивидуальный жилой дом" применяются в настоящем Кодексе, других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации в одном значении, если иное не предусмотрено такими федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации. При этом параметры, устанавливаемые к объектам индивидуального жилищного строительства настоящим Кодексом, в равной степени применяются к жилым домам, индивидуальным жилым домам, если иное не предусмотрено такими федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации».

Таким образом, с позиции ЖК РФ:

- объект индивидуального жилищного строительства является жилым домом, который может быть жилым помещением, или иметь в своем составе жилые помещения (части жилого дома, комнаты);

- дом блокированной застройки состоит из жилых домов, которые являются жилыми помещениями (теоретически могут быть части таких жилых домов и комнаты как жилые помещения, но на практике это встречается очень редко).

В соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2017 года № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 217-ФЗ):

- садовый земельный участок - земельный участок, предназначенный для отдыха граждан и (или) выращивания гражданами для собственных нужд сельскохозяйственных культур с правом размещения *садовых домов, жилых домов, хозяйственных построек и гаражей* (пункт 1 статьи 3);

- *садовый дом может быть признан жилым домом, жилой дом может быть признан садовым домом* в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации⁶ (часть 3 статьи 23);

- расположенные на садовых земельных участках здания, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости до дня вступления в силу настоящего Федерального закона с назначением "жилое", "жилое строение", признаются жилыми домами. При этом замена ранее выданных документов или внесение изменений в такие документы, записи Единого государственного реестра недвижимости в части наименований, назначения указанных объектов недвижимости не требуется, но данная замена может осуществляться по желанию их правообладателей (часть 9 статьи 54).

По совокупности таких положений, можно заключить, что в случае включения в границы КРТ жилой застройки садовых домов они в основном

⁶ Порядок утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 47 и предусматривает очень мало оснований для отказа.

могут или оказаться жилыми домами (по норме части 9 статьи 54
Федеральный закон № 217), или быть признаны жилыми домами по заявлению
их собственников.