

ПРАКТИКА

КОМПЛЕКСНОЕ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Обеспечение комплексного и устойчивого развития территорий является одним из центральных принципов градостроительной деятельности. Неслучайно в Градостроительном кодексе РФ (ГрК РФ) сейчас закреплены сразу несколько правовых механизмов, которые содержат в названии слово «комплексный». Первый из них – договор комплексного освоения территории (КОТ) – хорошо известен на практике и широко применяется для развития незастроенных (как правило, периферийных) территорий преимущественно путем строительства жилья и сопутствующей инфраструктуры. Второй инструмент – комплексное и устойчивое развитие территорий на основе договора о комплексном развитии территории (КУРТ), который появился в законодательстве относительно недавно (с 1 января 2017 года) и направлен на развитие прежде всего застроенных территорий.

Текст: Ольга Мищенко, руководитель практики недвижимости, строительства и ГЧП в Санкт-Петербурге, Адвокатское бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры»
Юрий Нефедов, юрист, Адвокатское бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры»

Основная задача КУРТ заключается в редевелопменте «депрессивных» территорий путем создания современных районов, обеспеченных необходимой инфраструктурой и общественными пространствами, что позволит наиболее эффективно использовать территории и улучшить общий облик города. В частности, данная форма может быть использована для развития так называемого «серого промышленного пояса» городов.

В широком смысле КУРТ представляет собой деятельность по реновации территории путем утверждения документации по планировке территории, образования земельных участков и (или) изменения разрешенного использования участков в ее границах и строительства объектов жилого, общественно-делового и иного назначения, а также транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры для их обслуживания.

На сегодняшний день градостроительное законодательство выделяет две формы КУРТ в зависимости от того, по чьей инициативе осуществляется развитие территории – правообладателя





**Ольга
Мищенко**



**Юрий
Нефедов**

(ст. 46.9 ГрК РФ) или публичной стороны (ст. 46.10, 46.11 ГрК РФ).

Содержание договора описано законодателем достаточно общим образом (ч. 14 ст. 46.9 ГрК РФ; ч. 13 ст. 46.10 ГрК РФ).

Обязанности инвестора заключаются в разработке документации по планировке территории, а также осуществлении строительства объектов в соответствии с такой документацией в установленные сроки. Публичная сторона, в свою очередь, помогает инвестору решать различные организационные вопросы, утверждает ППТ, предоставляет в ряде случаев инвестору земельные участки и т. д.

На откуп сторонам Законом отданы вопросы распределения между инвесторами и публичным субъектом обязательств по осуществлению подготовительных мероприятий (образование земельных участков, изменение их вида разрешенного использования), мероприятий по благоустройству территории и даже обязательств по строительству объектов инфраструктуры.

Законом также предусмотрена возможность предоставления инвесторам налоговых льгот и установления льготной арендной платы в соответствии с региональным либо местным законодательством. Виды льгот также указываются в договоре (п. 8 ч. 14 ст. 46.9, п. 9 ч. 13 ст. 46.10 ГрК РФ).

КУРТ потенциально позволяет решить проблемы согласования разнонаправленных интересов множества частных собственников (что характерно для бывших промышленных территорий), в частности, за счет возможности публичной стороны использовать механизмы изъятия в случае отказа правообладателей развивать территорию (ч. 18 ст. 49.10 ГрК РФ), предполагает упрощенный порядок утверждения проекта планировки территории (ч. 10 ст. 46.9 ГрК РФ) и возможность получения в отдельных случаях земли без торгов (п. 13.2, 13.3 ч. 2 ст. 39.6 ЗК РФ).

Кроме того, в рамках КУРТ (в отличие, например, от государственно-частного партнерства) отсутствуют ограничения по функционалу создаваемых объектов: это может быть жилая, общественно-деловая застройка, рекреационная функция и так далее.

На сегодняшний день в правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга предусмотрено 12 зон КУРТ. Эти зоны могут развиваться по инициативе как правообладателей, так и городских властей.

Стоит отметить, что изначально таких зон было больше. Однако у девелоперов данная форма ажиотажа не вызвала; более того, в 2018 году некоторые правообладатели участков даже инициировали сокращение или исключение своих участков из зон.

К настоящему моменту в Санкт-Петербурге наблюдается дефицит проектов КУРТ, схожая картина и в других регионах. Попробуем разобраться, почему институт КУРТ пока не получил широкого распространения на практике.

Первая и, пожалуй, основная причина заключается в том, что проекты КУРТ предполагают априори более высокий уровень затрат (в сравнении с greenfield-проектами), при этом просчитать экономику таких комплексных проектов крайне сложно.

Градостроительное законодательство предусматривает, что публичный субъект может брать на себя часть обязательств по созданию коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры, но в то же время вправе отказаться от договора в случае, если в бюджете по тем или иным причинам не будут предусмотрены соответствующие расходные обязательства (п. 2 ч. 22 ст. 46.9, п. 2 ч. 20 ст. 46.10 ГрК РФ). Потенциально инвестор может построить инфраструктуру за свой счет и претендовать на получение льгот (по налогам, арендным платежам и т. д.), но пока это всего лишь декларация, поскольку в большинстве регионов нет ни понятной процедуры их предоставления, ни, собственно говоря, самих льгот.

В качестве негативного фона также выступают напугавшие законодательные требования к застройщику и условиям финансирования при долевом участии в строительстве, большая часть которых просто не рассчитана на реализацию подобных проектов. При этом очевидно, что обойтись без строительства жилья либо апартаментов по 214-ФЗ в проектах КУРТ будет практически невозможно, поскольку именно за счет них обычно обеспечивается доходность для инвестора.

Вторая причина – недостаточность законодательного регулирования. ГрК РФ не содержит каких-либо мер, которые реально могли бы стимулировать правообладателей соседних участков участвовать в КУРТ. При этом основания для изъятия земельных участков или объектов недвижимости предусмотрены только для развития территории по инициативе публичного субъекта, но не инициативе правообладателей.

К данной категории проблем можно отнести и отсутствие регулирования на региональном уровне. Так, помимо отсутствия законодательно закрепленных льгот, в Петербурге, к примеру, также не приняты нормативно-правовые акты, регламентирующие процесс взаимодействия публичной и частной стороны по вопросам заключения договоров комплексного развития территории. Формально это не является юридическим препятствием для реализации проектов, однако с практической точки зрения значительно осложняет порядок вхождения в проект.

Также представляется неоднозначным решение законодателя отбирать инвестора для реализации проекта КУРТ на аукционе, а не конкурсе (ст. 46.11 ГрК РФ), поскольку при аукционе у публичного субъекта отсутствует формальная возможность выбрать лучшую концепцию редевелопмента. На аукционе победителем станет тот инвестор, который предложит больше денег за заключение договора.

Причины слабой востребованности КУРТ могут быть связаны и с региональной спецификой.

Особенностью «серого пояса» в Санкт-Петербурге является наличие значительного числа объектов культурного наследия и исторических зданий, что влечет дополнительные расходы (в частности, на проведение работ по сохранению, согласованию работ с органами охраны памятников, проведение экспертиз и т. п.). Наличие таких зданий существенно влияет на концепцию проекта, поскольку такие объекты необходимо грамотно (как эстетически, так и коммерчески) использовать при создании новой застройки.

Однако каких-либо льгот или послаблений для инвесторов, занимающихся редевелопментом промышленной застройки, опять же, не предусмотрено.

В то же время глобальный запрос на проекты редевелопмента промышленных территорий есть уже сейчас, причем не только со стороны городских властей и инвесторов, но и со стороны обычных граждан. Зарубежный опыт показывает нам, что это неизбежный процесс.

Исторические здания – это объекты недвижимости, не являющиеся объектами культурного наследия, но возведенные, как правило, до 1917 года и имеющие специальный охранный статус в соответствии с региональным законодательством (Закон Санкт-Петербурга от 19 января 2009 года № 820-7 «О границах объединенных зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, режимах использования земель и требованиях к градостроительным регламентам в границах указанных зон»).

По этой причине крайне важно иметь инструментарий, позволяющий реализовать подобные проекты таким образом, чтобы достичь баланса между интересами инвестора и общественным интересом, который состоит в развитии «депрессивных» районов, обеспечении комфортной городской среды, а также сохранении исторической застройки.

Для этого, конечно, требуется серьезная законодательная работа по усовершенствованию существующих механизмов.

Определенные позитивные предпосылки есть. В настоящее время в Государственной думе рассматривается законопроект, которым предполагается внести ряд изменений в регулирование механизма КУРТ. Пока изменения носят в большей степени уточняющий характер, однако концептуальные новеллы в законодательном регулировании могут быть подготовлены ко второму чтению.

Параллельно в Думу внесен законопроект, предусматривающий возможность вовлечения объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном состоянии, в проекты государственно-частного партнерства независимо от функционала такого объекта (сейчас объект культурного наследия может быть вовлечен в такой проект только в том случае, если его можно отнести к закрытому перечню объектов ГЧП, например, к объектам туризма), что также потенциально должно стимулировать интерес инвесторов к подобным объектам.

Остается надеяться, что на выходе мы получим качественное нормативное регулирование, обеспечивающее баланс интересов всех заинтересованных лиц. 