

Новый порядок приобретения прав на публичные земли с 01.01.2017 г. в рамках комплексного развития территории



Елена Степанова,
партнер
Capital Legal Services



Ольга Софинская,
старший юрист
Capital Legal Services

03 июля 2016 г. Президентом РФ был подписан блок законов, вносящих изменения в законодательство РФ в сфере недвижимости, земли и строительства. Среди них – Федеральный закон от 03 июля 2016 года № 373-ФЗ («Закон № 373-ФЗ»), которым, помимо прочего, введены новые правовые инструменты для обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий. Закон № 373-ФЗ вступит в силу (за отдельными исключениями) с 01 января 2017 г.

Закон № 373-ФЗ был разработан во исполнение «дорожной карты», направленной на совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства и утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 1336-р.

Изначально, на этапе обсуждения законопроекта («Законопроект №778655-6»), предполагалось охватить только территории, занятые промышленными объектами, которые фактически были выведены из нормального экономического оборота и пребывали в неизменном виде посреди меняющейся городской среды.

Однако в ходе рассмотрения в Государственной Думе РФ содержание законопроекта №778655-6 претерпело ряд изменений, а сфера деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории была существенно расширена.

В соответствии с положениями статьи 1 ГрК РФ в редакции Закона №373-ФЗ под деятель-

ностью по комплексному и устойчивому развитию территории понимается осуществляемая в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства **жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, а также по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции указанных объектов.**

Главной целью введения такого института является вовлечение в оборот территорий, которые либо не осваиваются совсем, либо используются не в тех целях, для которых они изначально отводились и продолжение использования которых стало нецелесообразным.

Инициаторами комплексного развития территории могут выступать либо сам правообладатель земельного участка и/или объекта недвижимого имущества, расположенных в границах такой территории, либо орган местного самоуправления.

В зависимости от того, кто выступает инициатором комплексного развития территории: правообладатель или орган местного самоуправления, – различается порядок заключения договора о комплексном развитии территории и предоставления соответствующих земельных участков.

Причем под «правообладателями» в данном случае законодатель понимает не только собственников земельных участков, с такой инициативой могут выступать также и лица, которым публичные земельные участки предоставлены в аренду или в безвозмездное пользование, если срок действия их прав на соответствующий земельный участок составляет на день заключения договора о комплексном развитии территории составляет не менее пяти лет.

В этой связи представляется, что лица, которым публичные земельные участки предоставлены в аренду или в безвозмездное пользование на срок менее пяти лет, **не могут выступать инициаторами комплексного развития территорий** или иным образом участвовать в данной деятельности. Однако, исходя из совокупного толкования положений статей 56.4 и 56.12 ЗК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ, им не стоит опасаться, что их «спишут со счетов», а их земельные участки будут изъяты, поскольку такое изъятие допускается лишь в случае, когда комплексное развитие территории осуществляется по инициативе органа местного самоуправления.

В случае, если с инициативой по комплексному развитию территории выступает правообладатель, орган местного самоуправления заключает с ним договор о комплексном развитии территории.

При этом, если такая инициатива исходит от двух и более правообладателей, они должны заключить соглашение о разграничении обязанностей по осуществлению мероприятий по комплексному развитию территории («соглашение»).

В таком соглашении правообладатели должны, среди прочего, определить границы территории, подлежащей комплексному развитию, распределить между собой обязательства, возникающие в связи с реализацией мероприятий по комплексному развитию территории, сопряженные с этим расходы, равно как и доходы от реализации ими инвестиционных проектов.

Особое внимание в данном соглашении должно быть уделено вопросам распределения обязательств сторон по обеспечению подготовки и утверждения документации по планировке территории, в отношении которой планируется комплексное развитие.

Для того, чтобы та или иная территория могла быть включена в комплексное развитие

по инициативе частных лиц – правообладателей, вовсе необязательно, чтобы все земельные участки в ее пределах находились в частной собственности.

В соответствии со статьей 46.9 ГрК РФ, которая вступит в силу с 01 января 2017 г., комплексному развитию по инициативе правообладателей подлежит, в том числе территория, в границах которой находятся земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества, находящиеся в государственной или муниципальной собственности.

Правообладатели, заинтересованные в осуществлении комплексного развития территории, самостоятельно подготавливают документацию по планировке территории в границах земельных участков, закрепленных за правообладателями и указанных в соответствующем соглашении. Такой документацией должны предусматриваться планируемые к размещению объекты.

Уполномоченный орган местного самоуправления осуществляет проверку разработанной документации по планировке территории, по результатам которой утверждает проект планировки территории и проект межевания территории или принимает решение об отклонении таких проектов и о направлении их на доработку. При этом Законом № 373-ФЗ прямо устанавливается, что такая документация по планировке территории утверждается без проведения публичных слушаний, что позволит существенно сократить время, затрачиваемое застройщиками на подготовительные работы.

При этом, согласно пункту 16 статьи 46.9 ГрК РФ, в случае, если документацией по планировке территории предусмотрено размещение объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур на земельных участках правообладателя, в отношении такого правообладателя могут проводиться компенсационные мероприятия. Например, в случае безвозмездной передачи объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и (или) земельных участков, на которых расположены такие объекты, в муниципальную собственность, правообладателю могут быть взамен предоставлены равноценные земельные участки. Однако законодатель не устанавливает, будут ли такие равноценные земельные участки смежными к территории, которая подлежит комплексному развитию, или нет.

По результатам утверждения проекта планировки территории и проекта межевания территории с правообладателем заключается договор о комплексном развитии территории. При этом проведения торгов для заключения такого договора не требуется.

После заключения договора о комплексном развитии территории правообладатели должны осуществить в установленный договором срок строительство запланированных объектов своими силами и за свой счет и/или с привлечением других лиц или их средств, а уполномоченный орган местного самоуправления обязуется создать необходимые условия для выполнения этих обязательств.

Важно отметить, что пункт 2 статьи 39.6 ЗК РФ был дополнен подпунктом 13.3, в соответствии с которым для целей строительства объектов коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур при реализации комплексного развития территории публичные земельные участки предоставляются в аренду правообладателям без проведения торгов.

Исходя из комплексного анализа положений ЗК РФ и ГрК РФ, перечень оснований предоставления публичных земельных участков при реализации комплексного развития территории по инициативе правообладателей без проведения торгов является исчерпывающим. В связи с этим представляется, что приобретение прав на публичные земельные участки для целей, отличных от строительства объектов коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур, осуществляется по общему правилу – на торгах.

При этом в случае прекращения действия договора о комплексном развитии территории договор аренды таких земельных участков также подлежит расторжению.

Введение института комплексного развития территории в целом должно благотворно сказаться на состоянии рынка недвижимости. Однако застройщикам, в чьи планы не входит участие в таких проектах, следует проявлять должную осмотрительность, поскольку прекращение существования земельного участка, в отношении которого заключен договор о комплексном развитии территории, в связи с его разделом или возникновением у третьих лиц прав на земельные участки, образованные из такого земельного участка, не является основанием для прекращения прав

и обязанностей, определенных таким договором. В этой связи при выборе локации для строительства застройщикам следует проводить тщательную проверку правового статуса интересующей их земли, в том числе, на предмет того, не заключен ли в отношении нее договор о комплексном развитии территории, обязанности по которому могут лечь на плечи неосмотрительного застройщика.

В случае, если инициатором заключения договора о комплексном развитии территории является орган местного самоуправления, порядок заключения такого договора и предоставления земельных участков под его реализацию несколько отличается от описанного выше.

В первую очередь, инициировать комплексное развитие территории может орган местного самоуправления поселения, городского округа только в строго регламентированных случаях. Так, обязательным условием является наличие утвержденных правил землепользования и застройки, предусматривающих территории, в границах которых допускается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории. Помимо этого, необходимо, чтобы не менее 50% от общей площади территории, в границах которой предусматривается комплексное развитие, должны составлять земельные участки, например, на которых расположены аварийные и подлежащие сносу объекты капитального строительства, самовольные постройки, или виды разрешенного использования которых не соответствуют видам разрешенного использования и предельным параметрам, установленным правилами землепользования и застройки.

Таким образом, орган местного самоуправления не вправе безосновательно инициировать комплексное развитие территории, ущемляя при этом интересы владельцев земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства.

В случае принятия решения о комплексном развитии территории орган местного самоуправления, помимо размещения информации о нем в открытых источниках, направляет правообладателям земельных участков и/или объектов недвижимости, расположенных в границах такой территории, предложение об осуществлении ими деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории.

Если правообладатели принимают решение об участии в комплексном развитии территории, то дальнейшие их действия осуществляются в порядке, установленном для комплексного развития территории по инициативе правообладателей, описанном нами выше.

Если же по истечении шести месяцев не поступает соответствующих заявок от правообладателей или же подготовленная ими документация по планировке территории не утверждена, орган местного самоуправления проводит аукцион на право заключения договора о комплексном развитии территории. По результатам проведения такого аукциона с его победителем заключается договор о комплексном развитии территории. Такому лицу предоставляются в аренду без торгов земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не обремененные правами третьих лиц, в целях строительства объектов коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур.

При этом важно отметить, что обременение земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества правами физических и юридических лиц не является препятствием для реализации комплексного развития территории. В таком случае земельные участки и (или) расположенные на них объекты, обремененные правами частных лиц, могут быть изъяты для предоставления лицам, с которыми заключен соответствующий договор о комплексном развитии территории.

Земельные участки могут быть изъяты из частной собственности и переданы в собственность лицу, с которым заключен договор о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления (подпункт 5 пункта 4 статьи 56.11 ЗК РФ). При этом такое лицо обязано предоставить возмещение за изъятый земельный участок.

Публичные земельные участки, изъятые в целях комплексного развития территории у физических или юридических лиц, которым такие участки были предоставлены на праве аренды или безвозмездного пользования, предоставляются в аренду без торгов лицу, заключившему договор о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления. Соответству-

ющее положение было закреплено Законом № 373-ФЗ в пункте 13.2 статьи 39.6 ЗК РФ. Срок действия такого договора аренды должен совпадать со сроком действия договора о комплексном развитии территории.

Как и в случае, когда инициатором комплексного развития территории выступает правообладатель, прекращение существования земельного участка, в отношении которого заключен договор о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления, в связи с его разделом или возникновением у третьих лиц прав на земельные участки, образованные из такого земельного участка, не является основанием для прекращения прав и обязанностей, определенных таким договором.

Законом № 373-ФЗ вводится ограниченный перечень случаев, когда орган местного самоуправления или частное лицо могут **расторгнуть договор о комплексном развитии территории**. К таким случаям, среди прочего, относятся неисполнение обязательств по строительству на территории, в отношении которой принято решение о комплексном развитии, нарушение этапов и сроков осуществления строительства, отсутствие в местном бюджете расходных обязательств муниципального образования по проектированию и строительству объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и другие. При этом следует учитывать, что расторжение договора о комплексном развитии территории является основанием для расторжения договора аренды соответствующего публичного земельного участка.

До конца 2016 г. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации должно сформировать реестр территорий, предназначенных для комплексного развития, на основе данных из регионов.

Закон № 373-ФЗ предоставил застройщикам и девелоперам новые инструменты для участия в комплексном развитии неэффективно используемых территорий. Использование неосвоенных и заброшенных территорий является одним из важнейших резервов для развития строительства, в том числе, объектов коммерческой недвижимости, что, безусловно, говорит об актуальности внедрения данных инструментов.