

Экспертный совет по строительству, промышленности
строительных материалов и проблемам долевого строительства
при Комитете Государственной Думы по строительству
и жилищно-коммунальному хозяйству

ПРОТОКОЛ

СОВМЕСТНОГО ЗАСЕДАНИЯ
СЕКЦИИ «АРХИТЕКТУРА И ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО»
и СЕКЦИИ «МАЛОЭТАЖНОЕ И ИНДИВИДУАЛЬНОЕ
ЖИЛИЩНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО»

на тему

*«Совершенствование законодательства о градостроительной
деятельности, обеспечение условий
сбалансированного развития территорий»*

г. Москва
Георгиевский пер., д.2, зал 830

25 октября 2022 г.
16 час. 00 мин.

Председательствовали

Депутат Государственной Думы, Заместитель председателя Комитета ГД по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Заместитель председателя Экспертного совета, *куратор Секции «Архитектура и градостроительство»* Н.Н. Алексеенко

Депутат Государственной Думы, Член Комитета ГД по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Заместитель председателя Экспертного совета, *куратор Секции «Малоэтажное и индивидуальное жилищное строительство»* А.В. Якубовский

Рассматривались вопросы:

1. Проблемы правоприменительной практики при реализации инвестиционно-строительных проектов в рамках механизма комплексного развития территорий

Выступили:

- *Синичич Мария Владимировна, Директор департамента комплексного развития территорий Минстроя России*
- *Сумин Сергей Викторович, И.о. директора отдела «Градостроительство, сопровождение проектов и инфраструктура» подразделения «Земельные отношения» АО «ДОМ.РФ»*

- *Сайфуллин Наиль Анварович, Заместитель генерального директора ГК Фонда содействия реформированию ЖКХ*
- *Гаврилова Мария Дмитриевна, Заместитель Губернатора Мурманской области – Министр градостроительства и благоустройства Мурманской области*
- *Галкин Александр Сергеевич, Министр строительства Иркутской области*
- *Элбакидзе Юлий Соломонович, Министр строительства и инфраструктуры Челябинской области*
- *Старченкова Наталья Сергеевна, Заместитель Министра строительства Омской области, главный архитектор*
- *Карноух Ирина Геннадьевна, Директор департамента правового и градостроительного обеспечения ГК «Садовое кольцо»*
- *Реze Александра Геннадьевна, Директор, центр законодательных инициатив ВЭБ.РФ*
- *Степанова Елена Олеговна, Директор по стратегическому развитию ПАО «ПИК-специализированный застройщик»*
- *Первалов Павел Анатольевич, Начальник Главного управления строительства Тюменской области*
- *Гемник Екатерина Александровна, Руководитель управления нормативно-правового обеспечения градостроительной деятельности ГК «Страна Девелопмент»*

По результатам обсуждения приняты решения:

1.1. Отметить:

1.1.1. *Актуальность рассматриваемого вопроса* в свете утвержденных Правительством РФ стратегических приоритетов и целей государственной программы Российской Федерации «Строительство» (Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2022 г. № 1730).

Одна из основных проблем и источник рисков эффективной реализации комплексной государственной программы «Строительство» заключается в *слабой сбалансированности адресных инвестиционных программ* по всей вертикали в системе государственного управления отраслями народного хозяйства.

Главная задача и целеполагание при внедрении механизма КРТ, формировании полнофункциональной правовой нормативной базы – *обеспечить согласованность принимаемых градостроительных решений.*

Инвестирование в строительные проекты – это всегда риски, которые должны разделить между собой все участники принятых к реализации инвестиционно-строительных проектов. При этом каждый должен удовлетворить свой интерес в соответствии с системой своих ценностей: архитекторы и изыскатели, строители, производители и поставщики строительных материалов и оборудования, кредиторы в лице уполномоченных банков и граждане, для которых *планируются и реализуются жилищные*

строительные программы и градостроительные решения в единой системе, включая планирование и реализацию проектов развития и модернизации коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур.

Доверие и информационная открытость, сокращение издержек и заданный темп поэтапного выполнения проекта, партнерские отношения с ответственностью за принятые обязательства – вот что сегодня требуется для решения поставленных задач.

Развитие института КРТ необходимо для разработки *нового порядка управления капитальными вложениями*, привлечения различных источников и инструментов финансирования региональных и муниципальных строительных программ.

1.1.2. По данным Минстроя России в настоящее время под КРТ рассматривается **761 территория** с градостроительным потенциалом более **140 миллионов** квадратных метров, из которых **110 миллионов** квадратных метров – жилье.

Имеется уже *определенная практика правоприменения КРТ* для понимания базовых направлений совершенствования законодательного механизма КРТ, чтобы обеспечить баланс интересов государства, общества и бизнеса, решение системных проблем на уровне федерального законодательства.

В правовом поле решены вопросы:

- включения в КРТ земельных участков с расположенными на них объектами культурного наследия;
- установления порядка ведения торгов (аукционов) для отдельных категорий КРТ;
- утверждения правил присвоения, изменения, аннулирования адресов;
- определения требований к программам комплексного развития социальной, транспортной и коммунальной инфраструктур;
- подготовки типового соглашения о возникновении права участников долевого строительства на объект социальной инфраструктуры и другие.

Операторами КРТ могут выступать юридические лица, созданные субъектом и (или) уполномоченным органом федеральной власти при 100% доле капитала, 50% на 50% совместно с инвестором.

1.1.3. Имеется положительная практика АО «ДОМ.РФ», которое является агентом Российской Федерации по *вовлечению в оборот неэффективно используемых федеральных земельных участков*.

Свою ключевую задачу АО «ДОМ.РФ» видит в перезагрузке и раскрытии потенциала таких территорий и реализации на них *проектов комплексного развития территорий*.

Сегодня в работе находится **90 проектов** в целях реализации КРТ в **43 субъектах** Российской Федерации общей площадью территорий более **5 тысяч гектаров** с градостроительным потенциалом **18 миллионов** квадратных метров:

- в отношении **57** проектов в **28** субъектах Российской Федерации с градпотенциалом **12** миллионов квадратных метров *получены необходимые согласования* высших органов исполнительной власти регионов;
- *приняты решения правительственной комиссией* о применении механизма КРТ по **43** проектам;
- заключено **13** договоров КРТ общей площадью территорий **165** гектаров с градостроительным потенциалом около 2 миллионов квадратных метров жилья.

АО «ДОМ.РФ» совместно с Минстроем России *активно внедряет стандарт комплексного развития территории*, чтобы в проектах развития территорий были важны не только квадратные метры, но и *качество градостроительных и архитектурных решений*. По сути, этот стандарт является пошаговой инструкцией по формированию современного облика городской среды при экономически выгодном использовании.

Для *утверждения статуса КРТ* совместно с региональными и муниципальными органами власти *параметры развития территорий и облик будущих объектов определяются в архитектурно-градостроительных концепциях*.

Обязательства по применению основных принципов стандарта при реализации проектов КРТ *закрепляются в договоре о комплексном развитии территории и условиях торгов*. В договоры КРТ вносятся нормы и обязательства застройщиков по организации дворов без машин, размещению нежилых помещений на первых этажах жилых домов, требования к согласованию архитектурных решений, в том числе колористических решений фасадов при согласовании документации по планировке территории и другие достаточно серьезные обязательства вносятся в договоры КРТ.

С **2020** года АО «ДОМ.РФ» для вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков использует *модель «аукцион за доли»*, которая позволяет существенно *сокращать издержки на самом начальном этапе* реализации проекта для застройщика.

Предметом торгов, по сути, является не стоимость земельного участка, а *доля помещений, передаваемых застройщиком компании АО «ДОМ.РФ»* по завершению строительства.

Это аренда земельных участков, предоставленных на аукцион, где победителем признаётся участник, *предложивший наибольший размер доли построенных жилых помещений*, передаваемых в собственность единому институту развития в жилищной сфере. В настоящее время реализуется **21** такой проект в **16** регионах, градостроительный потенциал составляет более **4,5** миллиона квадратных метров жилья.

Полученные квартиры, которые переходят в собственность АО «ДОМ.РФ», по результатам завершения проектов могут быть предложены для использования в государственных и муниципальных программах *в целях решения важнейших социальных задач*: для обеспечения детей-сирот, расселения аварийного фонда и в целом улучшения жилищных условий

отдельных категорий граждан. *Выкупать квартиры предлагается по стоимости, определяемой Минстроем России.*

АО «ДОМ.РФ» вышло с законодательной инициативой о включении данной модели *«аукционов за доли» в механизм КРТ.*

1.1.4. ППК «Фонд развития территорий» (далее – Фонд), которая является правопреемником Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, ведет *«тепловую карту» всех проблемных домов по территории Российской Федерации.*

В настоящее время в этом информационном ресурсе зафиксировано порядка **20** миллионов квадратных метров *аварийного жилья*, которое еще предстоит расселить, признанного таковым в период до **2017** года и после **2017** года. Это достаточно серьезный *потенциал более 20 тыс. га*, которые под аварийным и ветхим жильем и на них возможно порядка **200** миллионов квадратных метров *нового строительства.*

Предложения Фонда по совершенствованию механизма КРТ заслуживают особого внимания и скорейшей реализации в правовом аспекте, а именно:

- внесение изменений в правила о предоставлении Фондом *субсидий* субъектам *на расселение* аварийных домов, которые утверждены в рамках *программы после 2017 года* и входят в границы проектов комплексного развития территории, а также разрешить *авансирование расселения аварийных домов* в границах комплексного развития территорий, утвержденных субъектом.

Сегодня в основном идет компенсационный порядок. Предложенные новации позволят облегчить финансовую модель и будут стимулировать застройщиков к привлечению внебюджетного финансирования;

- предоставить Фонду возможность *разработки документов градпланирования*, которые являются приложением к заявке субъектов при реализации федеральных КРТ.

Многие субъекты имеют проблемы с первичной разработкой документации для определения границ КРТ, градостроительного зонирования и обременений, которые сегодня существуют на территориях. Необходим *порядок прединвестиционной подготовки проектов;*

- *введение института КРТ малоэтажной жилой застройки, смешанной застройки*, которая характеризует все наши города, чтобы обеспечить в рамках КРТ эффективное жилищное строительство;
- вовлечение в проекты КРТ *инструментов финансового меню* с целью строительства и модернизации инфраструктурных объектов.

1.1.5. Активная позиция регионов – залог успеха в решении основных задач их устойчивого социально-экономического и градостроительного развития через создание единой комплексной системы планирования и реализации строительных проектов, обеспечивая одновременно развитие коммунальной, транспортной, социальной, туристической и иной

инфраструктуры, необходимой для формирования комфортной и безопасной среды для жизни, минимизации негативного воздействия строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства на окружающую среду.

1.2. Согласиться с позицией экспертного сообщества по совершенствованию механизма КРТ в целях решения выявленных на практике проблем (поступившие в адрес Экспертного совета заключения Министерства строительства Омской области, Министерства градостроительства и благоустройства Мурманской области, ГК «Страна Девелопмент» прилагаются):

1.2.1. Требуется дальнейшего развития порядок взаимодействия с сетевыми ресурсоснабжающими компаниями в части предоставления застройщикам возможности заключения с ресурсоснабжающими организациями договоров технологического присоединения для обеспечения инженерными сетями проектов комплексного развития территорий в целом. Не к отдельно взятому сформированному земельному участку, а когда такие договора заключались бы непосредственно к конкретному поэтапно реализуемому проекту КРТ.

1.2.2. Обеспечить синхронизацию реализации КРТ и программ комплексного развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры. В этих целях вести подготовку документации по планировке территории одновременно с подготовкой изменений в соответствующие программы.

1.2.3. Поддержать предложения Фонда развития территорий в части авансирования затрат, которые понесет застройщик в рамках КРТ на расселение аварийного и ветхого жилья в границах КРТ.

1.2.4. Определить на федеральном уровне в правовом поле порядок подготовки и согласования решений о КРТ, принимаемых на региональном или местном уровне с включением в границы КРТ объектов федерального значения, в том числе сняв существующие ограничения в отношении определенных инфраструктурных объектов, от которых зависит уровень градостроительного развития территории поселения в целом.

1.2.5. Вопрос проведения публичных слушаний, общественных обсуждений в рамках подготовки и принятия решений о КРТ, их выполнения при реализации проектов КРТ требует снятия противоречий для понимания общественностью целей внедрения механизма КРТ и тех административных процедур, которые регулируют данный вид градостроительной деятельности.

1.2.6. Комплексный системный подход к градостроительному преобразованию городских и сельских территорий через КРТ с благоустройством по сути должен базироваться на механизме ГЧП в различных его формах, чтобы быть эффективным и не вызывать негативных оценок граждан.

Все риски при реализации принятых градостроительных решений и проектов КРТ должны быть определены с равной ответственностью по ним для сторон – участников инвестиционно-строительной деятельности, включая публичную власть.

1.3. Поддержать в целом разработанный Минстроем России проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ID проекта 02/04/10-22/00132555) (далее – законопроект), предусматривающий в том числе:

- включение в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ) положений, устанавливающих возможность осуществления комплексного развития территории в соответствии с ранее утвержденной документацией по планировке территории;
- установление в рамках реализации КРТ возможности получения градостроительного плана земельного участка до образования земельного участка в соответствии с земельным законодательством в соответствии с утвержденным проектом межевания территории;
- синхронизацию реализации КРТ и программ комплексного развития систем коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры поселения, городского округа;
- возможность включения в договор о КРТ, заключаемый в соответствии со статьей 70 ГрК РФ, условий по обязанности органа местного самоуправления за свой счет обеспечить строительство и (или) реконструкцию;
- объектов транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, необходимых для осуществления КРТ, в том числе за границами территории комплексного развития.

При доработке законопроекта учесть следующие предложения по совершенствованию механизма КРТ, представленные участниками заседания:

- включить в часть 2 статьи 65 ГрК РФ положения, предусматривающие возможность осуществлять КРТ жилой застройки, в границах которой расположен один многоквартирный жилой дом, признанный аварийным, или соответствующий критериям;
- включить в часть 2 статьи 65 ГрК РФ положения, предусматривающие осуществление КРТ жилой застройки в отношении застроенной территории, в границах которой расположены дома блокированной застройки, объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома, 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.
- включить в ГрК РФ положения, предусматривающие осуществление КРТ жилой застройки в отношении застроенной территории, в границах которой расположены дома блокированной застройки, объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома при условии,

что замещение индивидуальной, малоэтажной жилой застройки, садовых домов на многоквартирную жилую застройку предусмотрено генеральным планом муниципального образования, соответствует правилами землепользования и застройки муниципального образования;

- исключить из статьи 67 ГрК РФ и статьи 44 Жилищного кодекса Российской Федерации положения, предусматривающие возможность исключения многоквартирного дома, который не признан аварийным и подлежащим сносу или реконструкции и который соответствует критериям, установленным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, из принятого решения о КРТ жилой застройки;
- включение в ГрК РФ положений, предусматривающих обязательность внесения изменений в генеральный план и (или) правила землепользования и застройки одновременно с утверждением документации по планировке территории комплексного развития в целях реализации договора о КРТ, заключаемого в соответствии со статьей 70 ГрК РФ.

2. Объекты самовольного строительства. Вопросы и пути решения.

Выступили:

- *Гарибян Артур Петросович, Министр Правительства Московской области по государственному надзору в строительстве*
- *Карпенко Максим Николаевич, Руководитель департамента по надзору в строительной сфере Краснодарского края*
- *Герашенко Екатерина Сергеевна, Прокурор отдела управления по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ*

По результатам обсуждения приняты решения:

2.1. Обратить особое внимание на то, что проблема самовольного строительства была и остается актуальной в регионах.

Сегодня правовое регулирование определения статуса самовольной постройки и узаконивания этих объектов базируются на ст.222 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции 2018 года. В законодательстве указана возможность применения к самовольным постройкам не только сноса.

Самовольные постройки могут быть сохранены при их приведении в соответствие с параметрами, установленными правилами землепользования и застройки, иной разрешительной документацией. **Объекты самостроя могут быть включены в границы КРТ.**

Однако *требуют решения следующие вопросы:*

- *Как работать с жилым самостроем?*

- Стоит ли повышать ответственность на местах тех, кто осуществляет полномочия по контролю (надзор) на подведомственных территориях городских и сельских поселений?
- Как сделать ситуацию по борьбе с самостроем более управляемой и понятной?

2.2. Отметить *положительную практику работы с самостроем в Московской области*, которая позволила выявить основные проблемы незаконного строительства (*Презентация и предложения Министра Правительства Московской области по государственному надзору в строительстве А.П. Гарибяна прилагаются*):

- строительство под видом ввода в эксплуатацию некапитальных объектов;
- строительство под видом вспомогательных объектов, которые не имеют четких критериев для их определения. Так, например, может возводиться вспомогательный объект без наличия в границах земельного участка основного объекта капитального строительства;
- строительство многоквартирных домов под видом индивидуального жилищного строительства (наиболее частый пример для регионов);
- отсутствие запрета на подключение самостроя к сетям;
- инициаторами самовольного строительства являются физические лица, штраф за строительство без разрешения с которых составляет от 2000 до 5000 рублей и сегодня действует мораторий как антикризисная мера.

2.3. Заслуживает внимания *опыт Краснодарского края*, благодаря которому в регионе, после передачи определенных полномочий на муниципальный уровень *сняли проблемы высотного самовольного строительства*, повысили оперативность в принятии и оформлении административных решений.

Требует отдельного рассмотрения и принятия мер на правовом уровне схема *«предварительных договоров»* на участие в строительстве капитальных объектов на земельных участках с разрешенным видом использования – *индивидуальное жилищное строительство*, которые классифицируются в судах как договора долевого участия.

Дальнейшая судьба этих «обманутых» участников не понятна, а региональной власти необходимо реагировать и принимать определенное участие в решении проблемы.

2.4. По факту каждый регион должен был *иметь реестр объектов самовольного строительства и определить судьбу каждого*.

Предлагается поддержать *предложение Генеральной прокуратуры РФ*, что вопрос самостроя требует единых подходов на законодательном и организационном уровнях, *согласованных действий в рамках судебной системы*.

Отдельного решения требует вопрос *восстановления прав тех граждан, которые уже инвестировали средства* в строительство объектов, *являющихся* по своей правовой природе самостроем.

Мероприятия, проводимые Фондом развития территорий совместно с Генеральной прокуратурой показали, что такая ситуация затрагивает более 75 регионов.

Сегодня нет единой системы, инструментария для того, чтобы сказать:

- какое количество объектов и число граждан пострадавших от действий недобросовестных застройщиков имеется;
- сколько из этих объектов, исходя из их фактического состояния с учётом расположения, соблюдения правил пожарной безопасности, вписываемости в градостроительную документацию, возможно вовлечь в гражданский оборот и решить проблему дольщиков путем фактического предоставления выкупленного ими жилья, а какое количество объектов необходимо фактически признать самостроями и выработать другие механизмы для восстановления прав граждан?

2.5. Согласиться с оценкой экспертного сообщества, что *требуются* определенные изменения в законодательстве для *усиления административной ответственности* как физических лиц, занимающихся противозаконным самовольным строительством, так и органов местного самоуправления, допускающих самострой на своей территории, а именно:

- вернуть в земельное законодательство норму для муниципального земельного контроля направлять в органы местного самоуправления уведомления о выявлении самовольной постройки;
- закрепить нарушение ПЗЗ в качестве одного из оснований для направления такого уведомления с учетом положений п. 9 ст. 1, ст. 55.32 ГрК РФ и ст.ст. 42, 72, 85 Земельного кодекса РФ.

3. Совершенствование системы саморегулирования в строительной отрасли, поддержка участников рынка в текущих условиях

Выступил:

- *Глушков Антон Николаевич, Президент НОСТРОЙ*

По результатам обсуждения **приняты решения:**

3.1. Согласиться с мнением экспертного сообщества и *поддержать законодательные инициативы:*

3.1.1. *Увеличить в два раза* суммы договоров строительного подряда и соответствующие им предельные значения обязательств по таким договорам в зависимости *от уровня ответственности члена саморегулируемой организации.* Но для этого необходимо подготовить доказательное обоснование данного предложения.

3.1.2. *Дополнить шкалу уровня ответственности промежуточным уровнем* между первым и вторым. В логике «полуторного» увеличения НОСТРОЙ предлагается следующая шкала:

Первый уровень, минимальный – до 90 миллионов рублей.

Второй уровень – от 90 миллионов до 350 миллионов рублей.

Третий уровень – от 350 до 750 миллионов рублей.

Четвертый уровень – от 750 миллионов до 4,5 миллиарда.

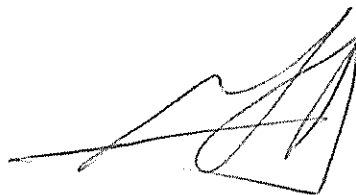
Пятый уровень – от 4,5 до 15 миллиардов.

Шестой, самый максимальный уровень – свыше 15 миллиардов.

По оценке НОСТРОЙ, это соответствует нынешним реалиям себестоимости строительства и является мерой поддержки, которая бы позволила без дополнительных затрат существующим участникам предпринимательской деятельности выполнять объекты большей стоимости.

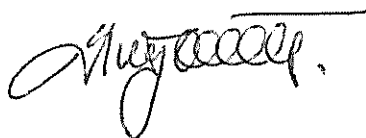
4. В целях рассмотрения обозначенных в Протоколе вопросов направить Протокол в Комитет Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Комитет Государственной Думы по транспорту и развитию транспортной инфраструктуры, Комитет Государственной Думы по энергетике, Минстрой России, Минэкономразвития России, Росреестр, членам Экспертного совета и экспертам, привлекаемым к работе Экспертного совета.

**Заместитель председателя Комитета ГД
по строительству и жилищно-
коммунальному хозяйству,
Заместитель председателя
Экспертного совета,
куратор Секции**



Н.Н. Алексеенко

**Член Комитета ГД
по строительству и жилищно-
коммунальному хозяйству,
Заместитель председателя
Экспертного совета,
куратор Секции**



А.В. Якубовский

Ответственный секретарь
Экспертного совета по строительству,
промышленности строительных материалов
и проблемам долевого строительства
при Комитете Государственной Думы
по строительству и ЖКХ
С.С. Бачурин

Материалы к протоколу:

- Предложения Министерства строительства **Омской области**
- Предложения Министерства градостроительства и благоустройства **Мурманской области**
- Предложения **Гемник Е.А.**, руководителя управления нормативно-правового обеспечения градостроительной деятельности ГК «Страна Девелопмент»
- Презентация и Предложения **Гарибяна А.П.**, начальника управления Государственного строительного надзора Московской области
- Презентация **Чугуевской Е.С.**, генерального директора ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор», члена Правления Союза Архитекторов России, заместителя Председателя Комиссии по рассмотрению предложений в сфере градостроительной документации, территориального планирования, земельного администрирования при Экспертной группе дорожной карты (плана мероприятий) «Трансформация делового климата» по направлению Градостроительная деятельность