

Застройщику навязывают создание социальной инфраструктуры. Когда этого можно избежать

Основной вопрос: застройщика жилого массива вынуждают построить за свой счет еще и объекты социальной инфраструктуры или профинансировать их будущее строительство. Можно ли противодействовать этому законными мерами?

Решение: это зависит от того, на чьем земельном участке компания планирует осуществить свой инвестпроект (собственном или публичном), а также от того, какими мерами ее вынуждают к этому (некоторые действия государственных органов достаточно просто оспорить).



Евгений Дружинин,
руководитель практики
недвижимости и строительства
юридической фирмы
«Максима Лигал»

В современных условиях темпы коммерческого и жилищного строительства значительно превышают прогнозные, заложенные в документах территориального планирования. По этой причине возникает нехватка объектов социальной инфраструктуры (далее по тексту также – социальные объекты), необходимых для обеспечения минимального уровня жизни населения. При строительстве массива жилых комплексов население конкретного района увеличивается, а значит, нагрузка на существующие объекты транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры (поликлиники, школы, детские сады, организации бытового обслуживания и торговли, культуры, спорта, досуга и т. д.) возрастает. Но расходы на строительство таких объектов в государственных или муниципальных бюджетах чаще всего не запланированы. Поэтому на практике нередко решение этого вопроса возлагается на строительный бизнес: как застройщиков, так и инвесторов (далее по тексту – компания, застройщик). Однако вопрос о том, каким образом следует оформлять такие обязательства застройщика, однозначно до сих пор не решен. Точнее, он урегулирован лишь в отдельных случаях. Так, специальная госпрограмма «Обеспечение доступным и комфортным жильем <... >» (утв. распоряжением Правительства РФ от 30.11.12 № 2227-р) предусматривает, что готовые социальные объекты, созданные за счет застройщиков, безвозмездно передаются муниципальному образованию в собственность либо предоставляются ему в аренду до полного или частичного возмещения затрат застройщика.

В иных случаях органам власти приходится самим изобретать механизмы возложения на застройщика обязательств по строительству объектов социальной инфраструктуры.

Строительство на государственных или муниципальных земельных участках

Если строительство планируется на публичном земельном участке, возможны следующие варианты возложения на застройщика обязательств по строительству социальных объектов.

Развитие застроенных территорий. В некоторых случаях закон прямо предусматривает возможность возложения обязательств по строительству социальной инфраструктуры на застройщика. Например, в договор о развитии застроенных территорий может быть включено условие об обязанности компании осуществить строительство и (или) реконструкцию объектов инженерной, социальной и коммунально-бытовой инфраструктур для обеспечения застроенной территории (п. 1, 2 ч. 4 ст. 46.2 ГК РФ). Договор может содержать условия о передаче этих объектов по окончании строительства в муниципальную собственность за плату или бесплатно. Это подтверждает и судебная практика (см. постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 02.05.12 по делу № А40-127024/11-21-1130).

Комплексное освоение участка в целях жилищного строительства. Муниципальный или государственный орган власти может предоставлять земельные участки застройщикам для комплексного освоения в целях жилищного строительства. Комплексное освоение включает в себя подготовку документации по планировке территории, выполнение работ по обустройству территории путем строительства объектов инженерной инфраструктуры, жилищного и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования (п. 1 ст. 30.2 ЗК РФ).

Формулировка о том, что работы застройщика могут включать в себя не только жилищное, но и иное строительство, с одной стороны, позволяет предусмотреть в договоре условие о возложении на застройщика обязательства по строительству объектов социальной инфраструктуры.

С другой стороны, в рамках договора аренды для комплексного освоения закон прямо говорит лишь об обязанности по обустройству территории в виде работ по строительству объектов именно инженерной (а не социальной) инфраструктуры, которые затем застройщик передает в муниципальную собственность на договорных условиях: возмездно или безвозмездно (подп. 7 п. 3 ст. 38.2 ЗК РФ, см. постановления Третьего арбитражного апелляционного суда от 18.04.11 по делу № А33-13981/2010, Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.04.12 по делу № А76-15010/201). Включать же в договор иные требования к выполнению каких-либо работ или оказанию услуг, которые влекут за собой дополнительные расходы победителя аукциона, недопустимо (п. 4 ст. 38.2 ЗК РФ). Тем самым договор аренды земельного участка для комплексного освоения может предусматривать обязанность застройщика по строительству объектов социальной

Nota bene!



Под инженерной инфраструктурой обычно понимается система коммуникаций объектов водоснабжения, канализации, тепло-, электро- и газоснабжения, связи (электрические и иные сети, котельные, насосные станции, очистные сооружения и т.д.).

«Органам власти придется самим изобретать механизмы возложения на застройщика обязательств по строительству объектов социальной инфраструктуры»

инфраструктуры. Но условие об обязанности по безвозмездной или возмездной передаче таких объектов в государственную или муниципальную собственность может рассматриваться как противоречащее пункту 4 статьи 38.2. Земельного кодекса. Поэтому компания скорее всего вправе оспорить такое условие договора как противоречащее закону. Правда, в судебной практике аналогичных дел пока нет – возможно, причина в том, что территорий для комплексного освоения земельных участков не так много.

Инвестиционные договоры (контракты). При строительстве на государственных (муниципальных) участках по-прежнему распространена практика заключения инвестиционных контрактов. Предметом такого контракта может быть реализация инвестиционного проекта, который включает в себя инвестирование и производство строительных и подготовительных работ, например, по сносу имеющихся зданий и сооружений и строительству жилых домов с объектами социальной инфраструктуры, а также инженерной инфраструктуры. Результат инвестиционной деятельности распределяется между участниками инвестконтракта согласно условиям этого контракта (см. постановления ФАС Московского округа от 12.12.12 по делу № А40-4613/12-11-42, от 07.05.10 по делу № А41-18516/09).

Иногда в инвестконтрактах обязательство компании по созданию объектов социальной инфраструктуры выглядит иначе. Компанию не обязывают самостоятельно строить эти объекты, но в инвестконтракт включается условие о ее финансовом участии в развитии социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры города. Такую практику суды признают соответствующей действующему законодательству: в силу принципа свободы договоров (ст. 421 ГК РФ) стороны свободны в принятии на себя любых обязательств, не запрещенных законом (постановления Президиума ВАС РФ от 05.02.13 № 12444/12, от 11.10.11 № 5495/1).

Проблема здесь кроется в следующем: обычно компания, заинтересованная в осуществлении своего строительного проекта, просто вынуждена согласиться на финансирование инфраструктуры, потому что иначе с ней не заключат инвестконтракт и не выдадут необходимую разрешительную документацию. При этом компания не вправе в одностороннем порядке отказаться от исполнения добровольно принятого на себя обязательства по перечислению денежных средств на создание инфраструктуры (ст. 309, 310 ГК РФ). Но вот потребовать от органов власти выдачи необходимой разрешительной документации на том основании, что она перечислила деньги на финансирование инфраструктуры, компания не вправе: публично-правовые (властно-распорядительные) полномочия госорганов не являются встречными гражданско-правовыми обязанностями по отношению к обязательствам компании в части финансирования создания инфраструктуры. Понудить к исполнению публично-правовых полномочий можно только путем оспаривания действий, бездействия, незаконных решений (постановления Президиума ВАС РФ от 05.02.13 № 12444/12, от 03.04.12 № 17043/11). Поэтому нужно учитывать, что, если компания подписала такой договор, оспорить положения об обязанности построить или профинансировать строительство объектов социальной инфраструктуры скорее всего не получится.

Строительство на собственном земельном участке

Собственник земельного участка имеет право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов (подп. 2 п. 1 ст. 40 ЗК РФ). Но существует ряд ограничений, при наличии которых жилая застройка даже на своем участке ограничена. Например, в муниципальном бюджете обеспечение территории планируемой застройки социальной инфраструктурой не запланировано или отсрочено на неприемлемый для застройщика срок. Значит, после введения в эксплуатацию новых жилых комплексов возрастет нагрузка на уже существующую социальную инфраструктуру.

Закон не обязывает частных собственников земельных участков обеспечивать создание объектов социального значения на территории жилой застройки, которая располагается на данном участке. Поэтому на законном основании обязать застройщика, который планирует строительство или реконструкцию на собственном участке, возвести также объекты социальной инфраструктуры невозможно. Но государственные и муниципальные органы нередко используют различные меры воздействия, чтобы вынудить застройщика все-таки взять на себя такое обязательство (иначе застройщик не сможет получить необходимые для строительства согласования). Причем нередко это делается на внешне правомерных основаниях, поскольку соответствующие нормы содержатся в региональном законодательстве. Но в большинстве случаев застройщик может успешно оспорить такие действия (бездействие).

Отказ в выдаче градостроительного плана

Чтобы начать строительство на собственном участке, компании нужно оформить ряд ключевых документов, в частности разрешение на строительство. Оно подтверждает соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка (ч. 1 ст. 51 ГрК РФ). Но для получения разрешения на строительство компании нужно вместе с заявлением представить и другой документ – градостроительный план (п. 2 ч. 7 ст. 51 ГрК РФ).

По заявлению физического или юридического лица орган местного самоуправления в течение 30 дней обязан осуществить подготовку градостроительного плана земельного участка, утвердить его и выдать заявителю (ч. 17 ст. 46 ГрК РФ).


Возможные препятствия при получении градостроительного плана. Зачастую муниципальные органы создают препоны в выдаче градостроительного плана, если застройщик не планирует одновременно со строительством жилого объекта строить объекты социальной инфраструктуры. Например, застройщика ставят перед фактом, что градостроительный план он получит, только если самостоятельно разработает документацию по планировке территории и при

Nota bene!



Возможен такой вариант соглашения, при котором застройщика вместо участия в создании новой инфраструктуры обязывают выплатить компенсацию за нагрузку на уже имеющуюся инфраструктуру (определения ВАС РФ от 19.12.11 № ВАС-17488/10, от 08.11.10 № ВАС-14106/10).

Nota bene!

 Если участок для строительства предоставлен по договору о развитии застроенной территории, то застройщик может покрывать свои затраты за счет средств, полученных от дольщиков. Но он не вправе направлять эти средства на строительство или реконструкцию объектов социальной инфраструктуры (п. 6 ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 30.12.04 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве <...>»).

застройке учет утвержденные в ней требования. Дело в том, что именно проект планировки территории содержит расчет потребности конкретной территории в социальной инфраструктуре (ч. 1 ст. 42 ГрК РФ). До тех пор, пока она не разработана и не утверждена, у органов власти нет оснований отказывать застройщику в строительстве в связи с нехваткой объектов социальной инфраструктуры. Органы власти руководствуются следующей логикой. Если, получив отказ в выдаче градостроительного плана, застройщик передумает застраивать свой участок, тем самым в соответствующем районе отпадет риск возрастания нагрузки на уже существующие объекты социальной инфраструктуры. Если же застройщик согласится разработать документацию по планировке территории, а госорган в установленном порядке ее утвердит, то возможно развитие одной из двух ситуаций. Первая – застройщик заключает с государственным органом соглашение, по которому наряду со своими объектами возводит за свой счет объекты социальной инфраструктуры и передает их публичному образованию на согласованных условиях. Вторая – застройщик начинает строительство только своих объектов, но замораживает этот проект до того, как органы власти создадут за счет бюджетных средств запланированные объекты инфраструктуры, что опять же исключает нагрузку на уже существующие объекты.

В некоторых субъектах на уровне регионального или местного законодательства прямо закреплено, что подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка осуществляется, только если такой участок входит в состав территории, в отношении которой утверждены проект планировки и проект межевания (см., например, Положение о порядке взаимодействия структурных подразделений <...> при подготовке, утверждении, регистрации и выдаче градостроительных планов земельных участков, утв. приказом Комитета по градостроительству и архитектуре Санкт-Петербурга от 11.06.09 № 96). В связи с этим, если в отношении территории планируемой застройки такой документации нет, а застройщик отказывается самостоятельно ее разработать и представить на утверждение, в выдаче градостроительного плана застройщикам отказывают.

Оспаривание действий (бездействия) органов власти. Эти требования, возможно, справедливые по сути (во всяком случае полезные для будущих жителей застраиваемых территорий), не являются законными и формально не соответствуют положениям Градостроительного кодекса. Во-первых, сам по себе градостроительный план участка не содержит информации о расчетах обеспеченности строящегося или реконструируемого объекта социальной инфраструктурой, включенных в состав проекта планировки территории (ч. 10 ст. 45 ГрК РФ). В нем содержится лишь информация из документа более высокого уровня – правил землепользования и застройки. Например, информация о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства (см. форму градостроительного плана земельного участка, утв. приказом Минрегиона России от 10.05.11 № 207).

Во-вторых, Градостроительный кодекс не предусматривает такого основания для отказа в выдаче градостроительного плана участка, как отсутствие утвержденных

проектов планировки и межевания территории. Более того, Градостроительный кодекс вообще не предусматривает возможность отказа в выдаче градостроительных планов, а значит, основания для неисполнения их обязанности по выдаче этого плана не могут быть установлены нормативным актом органа местного самоуправления: это приведет к необоснованному ограничению прав, предусмотренных федеральным законодательством (см. постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 11.04.13 по делу № А53-24542/2012).

По указанным причинам суды чаще всего признают такие отказы неправомерными (постановления ФАС Северо-Западного округа от 16.02.10 по делу № А56-8730/2009, от 21.09.09 по делу № А56-15478/2009, от 15.01.09 по делу № А56-45045/2007, от 16.10.08 по делу № А56-24422/2007, Центрального округа от 19.03.10 по делу № А08-4005/2009-17, Уральского округа от 29.05.12 по делу № А76-17872/2011).

Дополнительные согласования до выдачи градостроительного плана

В некоторых регионах распространена практика по введению требований о согласовании тех или иных решений, связанных с размещением конкретного объекта на земельном участке, еще до выдачи градостроительного плана. Часто именно на этой стадии государственные или муниципальные органы пытаются приостановить согласование строительства объектов, которые не будут обеспечены определенной инфраструктурой.

Однако суды указывают, что для выдачи градостроительных планов требовать дополнительных согласований, получения дополнительных документов или внесения изменений в представленные документы неправомерно. Так, на стадии выдачи градостроительного плана госорган (или орган местного самоуправления) не вправе давать оценку намерениям заявителя по строительству объекта недвижимости, проверять соответствие разработанных заявителем проектных решений требованиям обязательных правил (постановления ФАС Центрального округа от 26.12.11 по делу № А62-438/2011, Северо-Кавказского округа от 12.11.12 по делу № А53-25291/2011). К тому же градостроительный план носит исключительно информационный характер для целей определения возможностей и требований по возможной застройке участка или реконструкции расположенных на участке объектов недвижимости, а его выдача не предвещает возможность получения разрешения на строительство.

Суды признают отказ в выдаче градостроительного плана правомерным только в двух основных случаях: если заявитель не представил необходимые документы (либо они не соответствуют нормативным требованиям), а также если участок вообще не подлежит застройке. В первой ситуации речь идет о документах, в которых содержатся сведения, подлежащие внесению в градостроительный план согласно части 3 статьи 44 Градостроительного кодекса (например, технические условия на участок). Без них невозможно заполнить и оформить градостроитель-

«На законном основании невозможно обязать застройщика, планирующего строительство на собственном участке, возвести также социальные объекты»

ный план (определение ВАС РФ от 23.11.09 № ВАС-15386/09, постановления ФАС Северо-Западного округа от 02.03.12 по делу № А66-5698/2011, от 20.06.13 по делу № А56-40638/2012). Но, как уже отмечалось выше, информация об обеспеченности территории объектами социальной инфраструктуры в градостроительном плане земельного участка не указывается, поэтому требовать такие документы неправомерно.

Во второй ситуации имеется в виду, что на участке вообще запрещено строительство: например, он находится за границами красных линий, на землях общего пользования (постановление ФАС Поволжского округа от 29.04.09 по делу № А12-16290/2008). Но и в этом случае судебная практика неоднородна: существует позиция, что, даже если строительство на участке запрещено, градостроительный план все равно должен выдаваться (постановление ФАС Московского округа от 16.12.11 по делу № А40-40568/11-93-292). [«АК»](#)

Создание социальных объектов при комплексном освоении территории по сути тоже не урегулировано



Николай Андрианов,
старший юрист практики
«Недвижимость. Земля.
Строительство» юридической
фирмы VEGAS LEX

– Часто ли обязанность застройщиков по созданию объектов социального назначения включается в договоры аренды для комплексного освоения территорий?

– Вопросы участия застройщиков в обеспечении территорий объектами социальной и транспортной инфраструктуры на сегодняшний день законом не урегулированы. Сама возможность включения в договор с застройщиком обязательств по строительству объектов социального назначения прямо предусмотрена лишь применительно в отношении развития уже застроенных территорий (подп. 1 п. 4 ст. 46.2 ГрК РФ) и косвенно – к аренде земельных участков для комплексного освоения в целях жилищного строительства (подп. 8 п. 3, п. 4 ст. 38.2 ЗК РФ). Но эти модели на практике применяются нечасто: первая – из-за отсутствия свободных участков, вторая – из-за отсутствия правил землепользования и застройки (как, например, в Москве), а также из-за специальных требований к территории, в отношении которой может заключаться такой договор (п. 3 ст. 46.1 ГрК РФ). Тем не менее абсолютное большинство муниципалитетов обуславливает предоставление земель-

ных участков для строительства принятием застройщиком обязательств по развитию социальной и дорожно-транспортной инфраструктуры.

– Какими договорами чаще всего оформляются подобные договоренности?

– Чаще всего соглашения об участии застройщика в социально-экономическом развитии, а также инвестиционными договорами и т. п. Причем раньше контракты, по которым предполагается передача части построенных объектов публичному образованию, суды нередко квалифицировали как договоры о совместной деятельности. Сейчас практика идет по пути квалификации таких соглашений как не поименованных в ГК РФ договоров (постановления Президиума ВАС РФ от 11.10.11 № 5495/11, от 05.02.13 № 12444/12). Несмотря на отсутствие прямого законодательного регулирования строительства или финансирования застройщиками таких объектов, суды, в том числе на уровне ВАС РФ, считают, что подобные соглашения не противоречат законодательству и должны исполняться компанией с учетом общих принципов исполнения обязательств.

Всероссийская
**АТТЕСТАЦИЯ
БУХГАЛТЕРОВ
'2013**



Прием заявок с 1 сентября

attestat.glavbukh.ru

После подачи заявки на аттестацию бухгалтер может претендовать на звание «Главбух года '2013» с премией в **500 000** руб.