

О проекте федерального закона
Письмо Минрегиона России
от 21 сентября 2012 г. № 24980-ВГ/02

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия
на проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс
Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 60(1) Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, рассмотрело подготовленный Минрегионом России проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект) и сообщает следующее.

1. Проблема, на решение которой направлено регулирование. Цель принятия законопроекта.

По мнению разработчика, необходимость принятия законопроекта

обусловлена проблемой недостаточных темпов строительства объектов транспортной, социальной и коммунальной инфраструктур (далее также – объекты инфраструктуры).

Как отмечает Минрегион России, в настоящее время в Российской Федерации темпы жилищного строительства значительно опережают темпы строительства объектов инфраструктуры. Данная ситуация сложилась в результате того, что органы местного самоуправления, в связи с ограниченными бюджетными средствами, не успевают обеспечить создание объектов инфраструктуры, необходимых для комплексного развития территории, предназначенной для жилищного строительства.

В результате, на территории муниципальных образований появляются жилые микрорайоны, которые не обеспечены объектами инфраструктуры, что, в свою очередь, не позволяет создать благоприятные условия жизнедеятельности населения.

Одновременно разработчиком отмечается, что в действующем законодательстве Российской Федерации отсутствует единый порядок установления обязательств застройщика по строительству объектов инфраструктуры: законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности установлен институт технических условий, предъявляемых застройщику при строительстве объектов жилого фонда, однако отсутствует регулятор, устанавливающий порядок определения объема указанных обязательств.

Согласно представленной разработчиком информации, целью принятия законопроекта является полное, системное и всеобъемлющее регулирование общественных отношений между органами местного самоуправления и субъектами предпринимательской деятельности в сфере строительства, что позволит обеспечить комплексное развитие территорий муниципальных образований и создать благоприятные условия для проживания граждан.

Законопроект подготовлен во исполнение пункта 3 Плана мероприятий

(«дорожной карты») «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2012 г. № 1487-р.

II. Содержание и область правового регулирования. Основные группы участников общественных отношений, интересы которых могут быть затронуты.

Законопроектом предлагается наделить органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по установлению правил определения перечня обязательств застройщика по созданию транспортной, социальной и коммунальной инфраструктуры.

В соответствии с указанными правилами и на основании мероприятий по строительству объектов инфраструктуры, содержащихся в долгосрочных программах по реализации генеральных планов, органы местного самоуправления, которые наделяются законопроектом соответствующими полномочиями, будут устанавливать перечень обязательств застройщика по строительству объектов транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур.

По мнению разработчика, принятие законопроекта затронет интересы субъектов предпринимательской деятельности в сфере строительства (193 427 организаций).

Следует отметить, что пунктом 16 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс) застройщик определяется как любое физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта.

Учитывая также, что законопроект окажет влияние на стоимость возводимых

(капитально ремонтируемых, реконструируемых объектов) для приобретателей (арендаторов), можно предположить, что его принятие затронет интересы практически всех субъектов предпринимательской деятельности и граждан Российской Федерации.

III. Риски недостижения целей правового регулирования, возможные негативные последствия от введения нового правового регулирования.

Следует отметить, что в настоящее время градостроительное и земельное законодательство уже содержит ряд положений, направленных на решение описанных разработчиком проблем.

В частности, статьей 46.1 Градостроительного кодекса предусмотрена возможность развития застроенных территорий на основании соответствующего договора. При этом договор о развитии застроенных территорий согласно части 4 статьи 46.2 Градостроительного кодекса может предусматривать обязательство лица, заключившего договор с органом местного самоуправления, осуществить строительство и (или) реконструкцию объектов инженерной, социальной и коммунально-бытовой инфраструктур, предназначенных для обеспечения застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии.

Аналогичные обязательства могут предусматриваться при проведении аукциона по продаже права на заключение договора аренды земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, в соответствии со статьей 38.2 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс).

При этом пунктами 7 и 8 части 3 данной статьи Земельного кодекса напрямую предусмотрено указание в извещении о проведении такого аукциона максимальных сроков выполнения работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, подлежащих по окончании строительства

передаче в государственную или муниципальную собственность, а также условий такой передачи; максимальных сроков осуществления жилищного и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования земельных участков.

Следует отметить, что в вышеназванных случаях лицо, осуществляющее строительство, принимает экономически обоснованное решение о выполнении работ на основании полной информации о существенных условиях предстоящего строительства (в том числе, об объектах, которые необходимо возвести).

Законопроектом предлагается принципиально иная модель отношений застройщика и органов местного самоуправления, когда эти органы «в связи с ограниченными бюджетными средствами» в принудительном порядке обязывают застройщика создавать объекты транспортной, социальной и коммунальной инфраструктур в соответствии с правилами определения таких обязательств, которые будут установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области градостроительной деятельности.

Необходимо отметить, что законопроектом не установлены подходы к утверждению органами государственной власти субъектов Российской Федерации вышеназванных правил определения перечня обязательств застройщика по созданию объектов инфраструктуры: зависимость обязательств застройщика от реализуемых им проектов, механизмы защиты застройщиков от неправомерных требований. Одновременно, законопроектом не предполагается какой-либо связи возводимых застройщиком объектов с объектами инфраструктуры, создаваемых по указанию органов местного самоуправления, что означает возможность обременения застройщика обязательствами по строительству любых объектов транспортной, социальной и коммунальной инфраструктур, не имеющих отношения к реализуемым им проектам.

В этой связи, практика правоприменения положений законопроекта будет обусловлена, прежде всего, имеющимися в настоящее время возможностями

субъектов Российской Федерации и муниципальных образований обеспечить свои расходные обязательства по созданию объектов инфраструктуры за счет собственных доходов.

Вместе с тем, на данный момент 69 из 83 субъектов Российской Федерации являются дотационными, при этом предполагается, что в 2012-2014 годах их число возрастет до 72¹. Согласно данным Счетной палаты, основные расходы консолидированных бюджетов регионов направляются на выплату зарплат, социальных выплат и оплату коммунальных услуг, а не на строительство объектов инфраструктуры.

Схожая ситуация с бюджетной обеспеченностью наблюдается в муниципальных образованиях. Так, по состоянию на 2008 год лишь 2,5 % муниципальных образований могли обеспечить свои расходные бюджетные обязательства полностью за счет собственных налоговых и неналоговых доходов².

Учитывая изложенное, по мнению Минэкономразвития России, в случае принятия законопроекта крайне высок риск массового возложения обязанностей по строительству широкого ряда объектов транспортной, социальной и коммунальной инфраструктур на субъектов предпринимательской деятельности.

В свою очередь, подобное обременение застройщиков, снижающее норму прибыли в строительной отрасли, приведет к росту цен на возведенные застройщиками объекты, в том числе к росту цен на приобретение (наем) жилых помещений.

Учитывая рамочный характер законопроекта, представляется затруднительным оценить вызванный принятием законопроекта рост расходов застройщиков. В то же время, исходя из предположения о возможных объектах, строительством которых застройщики могут быть обременены (автомобильные дороги; здания, предназначенные для учреждений образования, здравоохранения;

¹ Тезисы выступления Председателя Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашина на пленарном заседании Совета Федерации по итогам работы Счетной палаты в 2011 году (28 марта 2012 года) // <http://www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=962>

² Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» // http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/2009-2011-tree_files-fl-7.pdf

сети инженерно-технического обеспечения), на основании представленных участниками публичных консультаций данных были проведены соответствующие расчеты (отражены в справке о публичных консультациях), и может быть сделан вывод о возможном значительном росте затрат застройщиков жилья, а также стоимости жилья на «первичном рынке».

Таким образом, исходя из имеющейся информации и сделанных предположений, в случае принятия законопроекта следует прогнозировать значительный рост затрат девелоперских компаний (с возможной потерей рентабельности проектов в некоторых регионах России); рост стоимости жилья; снижение темпов развития рынка «первичного» жилья; а также в целом ухудшение инвестиционного климата в Российской Федерации в результате дополнительных обременений застройщиков и отсутствия в федеральном законодательстве четких правил установления таких обременений.

В этой связи представляется сомнительным достижение заявленной разработчиком цели – обеспечение благоприятных условий для проживания граждан.

IV. Иные замечания и предложения по законопроекту.

Полагаем возможным исполнение пункта 3 Плана мероприятий («дорожной карты») «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2012 г. № 1487-р (в части введения дифференцированного подхода к перечню обязательств застройщика по созданию объектов инфраструктуры в зависимости от инвестиционной привлекательности муниципального образования), в рамках уточнения действующих норм градостроительного и земельного законодательства, регулирующих вопросы строительства на основании договора о развитии застроенных территорий и комплексного освоения земельного участка в целях жилищного строительства.

V. Выводы о возможных последствиях принятия законопроекта.

Учитывая вышеизложенное, необходимо сделать вывод, что законопроект содержит положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности, а также положения, вводящие избыточные административные ограничения для субъектов предпринимательской деятельности.

VI. Сведения о публичных консультациях по законопроекту.

В процессе подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия с 27 сентября 2012 г. по 10 октября 2012 г. были проведены публичные консультации с субъектами предпринимательской и иной деятельности, а также органами государственной власти ряда субъектов Российской Федерации.

Справка о результатах публичных консультаций прилагается.

Приложение: на 3 л. в 1 экз.

О.В. Фомичев