

Субаренда земельных участков как инструмент реализации решений о комплексном развитии территорий

А.Р. Кирсанов

кандидат юридических наук, член Комитета по улучшению инвестиционного климата и комплексному развитию территорий Российского союза строителей (г. Москва)

Андрей Романович Кирсанов, a.r.kirsanov@mail.ru

В сложных современных условиях ведения девелоперского бизнеса становится все более актуальной задача сокращения инвестиционно-строительного цикла. Правительство Российской Федерации, отраслевой регулятор и федеральный законодатель последовательно решают эту задачу уже более десяти лет. На протяжении этого времени менялась федеральная риторика – сначала ставились задачи, связанные с индексом легкости ведения бизнеса (Doing Business), затем – задачи создания благоприятного инвестиционного климата, снижения административных барьеров и даже «зеленый светофор». Важную роль должно было сыграть специальное правовое регулирование – были утверждены исчерпывающие перечни процедур в сфере строительства, а затем исчерпывающий перечень документов, сведений, материалов и согласований. Теперь это реестр документов, сведений, материалов и согласований (далее – Реестр), который согласно части 9 статьи 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) должен являться общедоступным государственным информационным ресурсом.

Вместе с тем региональным застройщикам еще приходится преодолевать отдельные административные барьеры в том числе при реализации проектов комплексного

развития территорий. Далее будет рассмотрена одна из таких проблем.

Согласно статье 67 ГрК РФ комплексное развитие территорий (далее также – КРТ) осуществляется в соответствии с решениями, принимаемыми органами исполнительной власти или главами местных администраций. Исключением из этого правила является КРТ по инициативе правообладателей земельных участков или объектов недвижимости, расположенных в границах КРТ¹. Для заключения договора о КРТ с такими правообладателями принятие решения о КРТ не требуется, в этом случае сведения, подлежащие включению в решение о КРТ, отражаются в договоре в качестве его существенных условий (ч. 4 ст. 70 ГрК РФ)².

Одним из обязательных условий решения о КРТ является предельный срок его реализации. Таким образом, во всех случаях КРТ (независимо от того, кто является его инициатором) срок реализации инвестиционно-строительного проекта КРТ является важным условием, в соблюдении которого должны быть заинтересованы и публичные, и частные партнеры. Современные экономические условия, риск применения штрафных санкций, сложности с изменением решений о КРТ (см. ч. 7 ст. 67 ГрК РФ) и договоров о КРТ (см. ч. 17 ст. 68 ГрК РФ)

¹ Подробнее см. *Кирсанов А.Р.* Виды комплексного развития территорий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 4. С. 84–89.

² Подробнее см. *Кирсанов А.Р.* Договор о комплексном развитии территории: правовая природа и существенные условия // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2024. № 7. С. 9–18.

являются дополнительными факторами, стимулирующими участников проектов КРТ к соблюдению сроков или даже к их опережению. В настоящее время большинство проектов КРТ реализуются на основании договоров о КРТ, поэтому и публичные, и частные партнеры должны использовать все предоставленные законом возможности для этого.

Но иногда региональные административные практики идут вразрез с правилами, установленными федеральным законодательством, – в отдельных субъектах Российской Федерации по-разному толкуют и применяют единые для всех федеральные законы. Так происходит, например, с использованием института субаренды земельных участков для выполнения решений о КРТ и договоров, заключаемых по инициативе правообладателей.

В соответствии с частью 11 статьи 68 ГрК РФ лицо, заключившее договор о КРТ, вправе привлечь к его исполнению иное лицо с возложением на него обязательств по выполнению определенного вида или отдельных этапов работ либо по финансированию затрат, связанных с исполнением договора. При этом согласно части 12 статьи 68 ГрК РФ лицо, заключившее договор, вправе передать предоставленный ему для целей КРТ земельный участок или его часть в субаренду привлеченному к исполнению договора в соответствии с частью 11 статьи 68 ГрК РФ лицу или лицам без согласия арендодателя такого земельного участка на срок, не превышающий срок его аренды.

Таким образом, в российском законодательстве есть нормы прямого действия, устанавливающие право лица, заключившего договор о КРТ, привлекать к его исполнению третьих лиц, не являющихся стороной этого договора, и предоставлять таким лицам земельный участок в субаренду без согласования с арендодателем земельного участка.

Вместе с тем на практике в отдельных случаях застройщики, реализующие проекты КРТ, сталкиваются с ограничением

своих прав со стороны органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, которое выражается либо в запрете привлечения третьих лиц и передачи им земельных участков в субаренду, либо в требовании согласования привлекаемых лиц. Такие условия могут вноситься непосредственно в договор о КРТ либо в договор аренды земельного участка, заключаемого с победителем торгов на право заключения договора о КРТ.

Российский союз строителей письмом от 6 мая 2025 года № РСС/ВД-91 обратился в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России) с вопросом о правомерности действий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по включению в договор о КРТ требований о запрете привлечения третьих лиц к исполнению такого договора и передачи им земельного участка в субаренду, а также по включению в договор аренды требований о необходимости согласования с арендодателем передачи земельного участка в субаренду лицам, привлекаемым для исполнения договора о КРТ.

Отвечая на вопрос Российского союза строителей, Минстрой России письмом от 28 мая 2025 года № 30962-МС/12 разъяснил, что согласно части 11 статьи 68 ГрК РФ лицо, заключившее договор о КРТ, вправе привлечь к его исполнению иное лицо с возложением на него обязательств по выполнению определенного вида или отдельных этапов работ и при этом несет ответственность за действия или бездействие привлеченного лица. Одновременно с этим Минстрой России счел необходимым указать на то, что согласно части 9 статьи 68 ГрК РФ лицо, заключившее договор о КРТ, не вправе уступать принадлежащее ему право аренды земельного участка, предоставленного ему для целей КРТ. Такой ответ может вызвать когнитивный диссонанс у тех, кто не отличает институт субаренды земельного участка от института перенайма земельного участка. Здесь важно пояснить, что

в части 9 статьи 68 ГрК РФ речь идет о запрете именно перенайма по договору аренды земельного участка, предоставленного для КРТ. Перенаем – это передача всех прав и обязанностей, в результате которой прежний арендатор полностью выбывает из арендных отношений, а новым арендатором становится третье лицо, принимающее на себя все без исключения обязательства по договору аренды земельного участка. Перемена лиц в обязательстве (переход прав и перевод долга) регулируется главой 24 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), но это не имеет никакого отношения к субаренде, при которой первоначальный арендатор остается на своем месте в договоре аренды земельного участка, предоставленного ему для целей КРТ.

Упомянутое обращение Российского союза строителей по инициативе Минстроя России также было рассмотрено Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр). В своем письме от 6 мая 2025 года № 26572-АЯ/12 Росреестр ответил более определенно: согласно части 12 статьи 68 ГрК РФ лицо, заключившее договор о КРТ, вправе передать ему для целей КРТ земельный участок или его часть в субаренду привлеченному к исполнению договора в соответствии с частью 11 статьи 68 ГрК РФ лицу без согласия арендодателя такого земельного участка на срок, не превышающий срок его аренды. При этом Росреестр счел необходимым подчеркнуть, что передача земельного участка, предоставленного для целей КРТ, в субаренду возможна только при соблюдении условий, указанных в части 11 статьи 68 ГрК РФ.

Как уже было отмечено, иногда региональные административные практики идут вразрез с правилами, установленными федеральным законодательством, поэтому не будет лишним напомнить о правовых нормах, регулирующих арендные отношения при реализации решений и договоров о КРТ.

Общие положения о приобретении права аренды лицами, заключившим договор о комплексном развитии территорий по результатам торгов

Предоставление земельных участков лицу, заключившему договор о комплексном развитии территорий по результатам торгов (далее – Победитель торгов), осуществляется без проведения дополнительных торгов в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации (далее – ЗК РФ) (см. п. 4 ч. 8 ст. 66 ГрК РФ).

Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок действия договора о комплексном развитии территории (п. 8.3 ч. 8 ст. 39.8 ЗК РФ).

В договоре аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не могут устанавливаться требования к выполнению каких-либо работ или оказанию услуг, влекущих дополнительные расходы арендатора, не связанные с предметом этого договора, если иное не установлено федеральным законом (ч. 14 ст. 39.8 ЗК РФ).

Изменение условий договора аренды земельного участка без согласия его арендатора и ограничение установленных договором аренды земельного участка прав его арендатора не допускаются (ч. 9 ст. 22 ЗК РФ).

Права, обязанности и ответственность Победителей торгов, арендующих земельные участки, предоставленные им для целей комплексного развития территорий, на право заключения договоров о КРТ

Победитель торгов имеет право предоставлять земельные участки или их части в субаренду лицам, привлекаемым им для исполнения договора о комплексном развитии территорий (далее – Привлекаемые лица) (ч. 11 ст. 68 ГрК РФ).

Согласие арендодателя, то есть органа государственной власти или органа местного самоуправления, для передачи Победителем торгов Привлекаемому лицу в субаренду предоставленного Победителем торгов для целей комплексного развития территорий земельного участка или его части не требуется (ч. 12 ст. 68 ГрК РФ).

Возложение на Привлекаемых лиц обязательств по выполнению отдельных этапов реализации решений о комплексном развитии территорий (если применимо) или отдельных этапов строительства (видов работ) в соответствии с утвержденным в установленном законом порядке проектом планировки территорий является обязательным (ч. 11 ст. 68 ГрК РФ).

Положения об очередности планируемого развития территории, в которых указаны этапы проектирования и строительства объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения, содержатся в основной части проекта планировки территории (п. 3 ч. 3 ст. 42 ГрК РФ).

Срок договора субаренды земельного участка, заключаемого Победителем торгов с Привлекаемым им лицом, не может превышать срок договора аренды земельного участка, предоставленного Победителем торгов для целей комплексного развития территорий (ч. 12 ст. 68 ГрК РФ).

Победитель торгов не вправе уступать принадлежащее ему право аренды земельных участков, предоставленных для целей комплексного развития территорий (ч. 10 ст. 68 ГрК РФ).

Ответственность перед исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления за действия или бездействие Привлекаемых лиц, в том числе по договору субаренды земельных участков, несет Победитель торгов (ч. 11 ст. 68 ГрК РФ).

Права Привлекаемых лиц, заключивших договор субаренды земельного участка с Победителем торгов

Привлекаемое лицо, заключившее договор субаренды земельного участка с Победителем торгов в целях строительства или реконструкции объекта капитального строительства, направляет заявление о выдаче разрешения на строительство в соответствующий орган с приложением правоустанавливающих документов на земельный участок, договора о КРТ, заключенного Победителем торгов, и других документов, предусмотренных частью 7 статьи 51 ГрК РФ.

Привлекаемое лицо, заключившее договор субаренды земельного участка с Победителем торгов, вправе привлекать денежные средства участников долевого строительства при соблюдении требований законодательства о долевом строительстве согласно части 1 статьи 3 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Документы, необходимые для реализации проекта КРТ

Реестр документов, сведений и согласований, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и необходимых застройщику (техническому заказчику) для выполнения предусмотренных частями 3–7 статьи 5.2 ГрК РФ мероприятий при реализации проекта по строительству объектов капитального строительства, опубликованный в Единой государственной информационной системе обеспечения градостроительной деятельности на официальном сайте Сройкомплекс.РФ³, является исчерпывающим.

³ Во время подготовки статьи автор неоднократно предпринимал попытки открыть Реестр по ссылке <https://стройкомплекс.рф/rd>, но каждый раз получал предупреждение об угрозе кражи личной или финансовой информации с рекомендацией закрыть эту страницу.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 2023 года № 1180 утверждены Правила формирования Реестра и отменено Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2021 года № 2490, которым, в свою очередь, был утвержден исчерпывающий перечень документов, сведений, материалов и согласований и отменены постановления Правительства Российской Федерации, которыми в 2014–2017 годах были утверждены исчерпывающие перечни процедур в следующих сферах строительства:

- жилищное строительство;
- строительство объектов нежилого назначения;
- строительство объектов водоснабжения и водоотведения;
- строительство сетей теплоснабжения;
- строительство объектов электросетевого хозяйства с напряжением ниже 35 кВ.

Не допускается требовать иные документы для получения разрешения на строительство, за исключением документов, указанных в пункте 10 части 7 статьи 51 ГрК РФ.

Федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, запрещается принимать акты и осуществлять действия, которые могут привести к ограничению конкуренции, в частности, запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе посредством установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам (см. пункт 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).

При этом согласно части 1 статьи 14.9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) действия должностных лиц, которые выражены в предъявлении к застройщикам требований осуществить мероприятия или пройти процедуры, не предусмотренные законодательством, или получить документы, не включенные в Реестр, влекут предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех до пяти тысяч рублей. Такой размер штрафа вызывает справедливые вопросы, следуют и соответствующие предложения. В 2021 году предложение об увеличении штрафов уже рассматривали два федеральных органа исполнительной власти. Министерство юстиции Российской Федерации в письме от 26 марта 2021 года № 07-34397/21 ответило, что механическое увеличение штрафных санкций не может само по себе служить эффективной мерой сдерживания роста числа административных правонарушений, а установление чрезмерно высоких административных штрафов может повлечь невозможность исполнения административного наказания по объективным причинам. Министром России в письме от 9 апреля 2021 года № 8582-ОГ/08 сообщил, что необходимо соблюдение законодательства Российской Федерации, а также процедур, входящих в исчерпывающие перечни в сфере строительства, с целью недопущения административных правонарушений.

Угроза символических штрафов для должностных лиц за противоправные требования к застройщикам вряд ли в современных условиях может считаться эффективным инструментом защиты прав застройщиков, в том числе реализующих проекты КРТ. Возможно, в целях недопущения названных административных правонарушений и для сокращения инвестиционно-строительного цикла теперь, спустя пять лет, уже назрела необходимость внесения в КоАП РФ соответствующую

щих поправок ⁴.

В заключение следует отметить, что единообразное понимание, толкование и применение в субъектах Российской Федерации законодательства о КРТ в части регулирования субарендных отношений будет способствовать выполнению решений о КРТ без нарушения установленных сроков, а лицам, заключившим договор о КРТ, позволит избежать штрафных санкций за их нарушение и в конечном итоге будет способствовать обеспечению решения приоритетных задач государственной жилищной политики.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ *

1. Кирсанов А. Р. Виды комплексного развития территорий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 4. С. 84–89.

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ.

3. Кирсанов А. Р. Договор о комплексном развитии территории: правовая природа и существенные условия // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2024. № 7. С. 9–18.

4. Письмо Российского союза строителей от 6 мая 2025 года № РСС/ВД-91.

5. Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 28 мая 2025 года № 30962-МС/12.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ.

7. Письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 6 мая 2025 года № 26572-АЯ/12.

8. Земельный кодекс Российской Феде-

рации : Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ.

9. Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ.

10. О реестре документов, сведений, материалов, согласований, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и необходимых застройщику, техническому заказчику для выполнения предусмотренных частями 3–7 статьи 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 21 июля 2023 года № 1180.

11. О защите конкуренции : Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ.

12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ.

13. Письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 26 марта 2021 года № 07-34397/21.

14. Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 9 апреля 2021 года № 8582-ОГ/08.

15. Кирсанов А. Р. О переходе в сфере строительства от исчерпывающего перечня административных процедур к исчерпывающему перечню документов // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2022. № 4. С. 20–27.

⁴ Подробнее см. Кирсанов А.Р. О переходе в сфере строительства от исчерпывающего перечня административных процедур к исчерпывающему перечню документов // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2022. № 4. С. 20–27.

* Помимо указанных в перечне документов, доступ к которым можно получить из любой поисковой системы, автором при написании статьи использовались не публиковавшиеся письма федеральных органов исполнительной власти.