



# Законодательный срез

Карина Чичканова, партнер, руководитель практики по недвижимости и государственно-частному партнерству компании Salans  
Ирина Тё, старший юрист компании Salans

❖ В минувшем году в законодательство Петербурга были внесены ряд изменений, которые будут иметь существенное значение для бизнеса в сфере недвижимости. Мы выделили наиболее значимые из них.



Карина Чичканова /  
Karina Chichkanova

## Государственно-частное партнерство (ГЧП)

До недавнего времени городской закон «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» (№ 627-100 от 20.12.2006) не распространялся на отношения по предоставлению объектов недвижимости для строительства и реконструкции. С формальной точки зрения победителю конкурса на право заключения соглашения о ГЧП не было гарантировано предоставление земельного участка. Для этого требовались отдельные процедуры – целевое выделение или проведение торгов. В прошлом году в городское законодательство были внесены изменения (№ 684-159 от 6.12.2010), которые устранили один из ключевых недостатков федерального законодательства о концессиях и урегулировали порядок предоставления земельных участков частному партнеру для реализации проекта ГЧП в Петербурге.

Кроме того, расширен перечень сфер, в которых город готов заключать соглашения о ГЧП. Это проекты в обла-

сти образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта, культуры, туризма, транспортной и инженерной инфраструктур, связи и телекоммуникаций. В отношении этих объектов, помимо ранее предусмотренных законом о ГЧП выплат партнеру и государственных гарантий Петербурга, из городского бюджета могут предоставляться компенсации расходов партнера на подключение к сетям инженерно-технического обеспечения.

Рассматриваемые изменения были приняты в том числе с целью распространить схему ГЧП на социально значимые проекты малого и среднего масштаба. По данным СМИ, на начало 2011 года в Петербурге разрабатывается около десятка подобных проектов.

## Порядок предоставления объектов недвижимости для строительства и реконструкции

Городское правительство 30 декабря 2010 года приняло постановление № 1813, изменяющее действующий порядок предоставления объектов недвижимости для строительства и реконструкции. В целом новое положение призвано привести практику предоставления объектов недвижимости в Петербурге в соответствие с федеральным законодательством (земельным и об объектах культурного наследия) и сократить сроки подготовки и согласования постановлений о предоставлении объектов недвижимости и выхода инвесторов на строительные площадки.

**Предмет регулирования.** Положение регулирует предоставление земельных участков для строительства (с предварительным согласованием места размещения объектов и без такого согласования), объектов недвижимости для реконструкции и приспособления для современного использования объектов культурного наследия. Часть отношений, например предоставление земельных участков для строительства

в границах застроенной территории, по которой было принято решение о ее развитии, или выделение земельных участков для комплексного освоения в целях жилищного строительства, а также предоставление объектов для реализации проектов ГЧП, являются предметом самостоятельного регулирования. Отменено особое регулирование при предоставлении земельных участков для проектирования и строительства (реконструкции) объектов инфраструктуры гольф-клубов.

Положение регулирует главным образом предоставление объектов недвижимости вне торгов. Порядок взаимодействия городских органов при предоставлении объектов на конкурсной основе должен быть разработан дополнительно.

**Процедура.** Существенные изменения внесены в процедуру предоставления земельных участков с предварительным согласованием места размещения объектов. В частности, отменена «двухступенчатая» процедура предоставления земельного участка, а именно: теперь не требуется заключения договора на проведение изыскательских работ с потенциальным инвестором, в связи с чем сроки реализации инвестпроектов могут быть значительно сокращены.

Установлено, что если в отношении территории, в границах которой расположен земельный участок, утверждена документация по планировке, в процедуре выбора участка с предварительным согласованием места размещения объектов будет отказано и, соответственно, участок выставляется на торги.

В целом сроки согласований государственными органами и организациями существенно снижены (в некоторых случаях до 2–3 дней), что, по мнению городских чиновников, должно обеспечить выход инвестора на строительную площадку через 90 (!) дней после предоставления земельного участка или иного объекта недвижимости.



## Предоставление объектов для реконструкции, приспособления для современного использования.

Новое положение разделяет понятие «реконструкция» и «приспособление для современного использования», что по-прежнему оставляет открытым вопрос о возможности регистрации прав собственности инвестора на объект культурного наследия после завершения работ по приспособлению для современного использования.

**Инвестиционные условия.** Ранее в качестве инвестусловия могло быть установлено обязательство передачи в собственность Петербурга только жилых помещений, в то время как новое положение предусматривает возможность передачи также нежилых помещений, зданий, строений, сооружений и объектов, строительство которых не завершено, объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры. Напомним, что стоимость передаваемых объектов (рассчитываемая по установленным правилам) учитывается в инвестусловиях и, как правило, уменьшает сумму платежей в городской бюджет за предоставление объектов недвижимости.

Перечень случаев, при которых правительство Петербурга вправе принять решение об уменьшении платежей за предоставление объектов недвижимости, дополнен объектами транспортной инфраструктуры в рамках концессионных соглашений либо иными объектами недвижимости, реализуемыми в соответствии с соглашениями о ГЧП, при условии безвозмездной передачи результата инвестирования в госсобственность.

Постановление вступило в силу 10.02.2011 г. Оно распространяется на отношения, возникшие после 1 января текущего года.

## Электронные торги

Одними из ключевых изменений в законодательстве о приватизации (новым городским законом № 755-168 от 24.12.2010 внесен ряд изменений

в ранее принятый – «О приватизации государственного имущества Санкт-Петербурга» №59-15 от 16.02.2005. Поправки вступили в силу 11.01.2011) стали нормы, связанные с проведением электронных торгов. Так, продажа государственного или муниципального имущества на аукционе, конкурсе, посредством публичного предложения, без объявления цены, а также продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе может осуществляться в электронной форме.

Развитие электронных торгов является важным шагом для установления прозрачности во взаимоотношениях между организаторами и участниками торгов, что делает такие торги более привлекательными для бизнеса.

Петербургский Фонд имущества уже начал использовать электронную площадку для проведения торгов, однако не самых значимых объектов. Также электронные торги используются и в других направлениях, например при госзаказе Петербурга. Между тем широкого применения электронные торги как при приватизации государственного имущества, так и в других сферах с участием государства пока не получили.

#### Петербург как историческое поселение

Приказом Министерства культуры РФ №418 и Министерства регионального развития РФ №339 «Об утверждении перечня исторических поселений» от 29.07.2010 Петербург включен в перечень исторических поселений, которые, в соответствии с действующим законодательством, подлежат особой охране и градостроительная деятельность в которых подлежит особому регулированию.

Особенностями такого регулирования, в частности, является необходимость согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия любой градостроительной документации, разрабатываемой для исторических поселений.

В соответствии со ст. 59 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ» от 25.06.2002, историческим является городское или сельское поселение, в границах которого расположены объекты культурного наследия: памятники, ансамбли, достопримечательные места, а также иные культурные ценности, созданные в прошлом, представляющие собой археологическую, историческую, архитектурную, градостроительную, эстетическую, научную или социально-культурную ценность. Таким образом, с формальной точки зрения Федеральный закон относит к историческому поселению всю территорию населенного пункта, включенного в перечень. Соответственно, с момента включения Петербурга в перечень исторических поселений любая градостроительная документация, разрабатываемая в отношении любой его территории, в том числе той, на которой отсутствуют объекты культурного наследия, подлежит обязательному согласованию с Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультуры).

На практике это может привести к тому, что градостроительная деятельность в Петербурге окажется фактически парализованной: необходимость согласования градостроительной документации для всех территорий, в том числе для окраин города, создаст такой объем работы, который вряд ли будет выполнен сотрудниками

Росохранкультуры в 30-дневный срок, установленный действующим законодательством.

Городские власти полагают, что данная защита является излишней, а требования об особом регулировании должны касаться исключительно исторического центра и территорий, на которых непосредственно расположены памятники культуры.

В нашем распоряжении оказалось письмо Росохранкультуры, адресованное органам охраны культурного наследия субъектов РФ в конце января 2011 года. Согласно этому письму позиция Росохранкультуры в целом близка позиции городских властей и заключается в том, что границы исторического поселения могут не совпадать с чертой соответствующего населенного пункта. При этом Росохранкультура полагает, что до установления границ территории исторического поселения согласованию подлежат проекты документации по планировке территории в границах историко-культурного опорного плана исторического поселения, разработанного в составе зон охраны объектов культурного наследия. Другими словами, охранное ведомство предлагает свое толкование положений Федерального закона, которое может частично решить стагнацию градостроительной деятельности в Петербурге. Однако данное толкование не является бесспорным, и с ним могут не согласиться иные правоприменительные органы, в том числе органы прокуратуры. Полагаем, что окончательно данный вопрос может быть решен только внесением соответствующих изменений либо в сам Федеральный закон, либо в перечень исторических поселений в части конкретизации территории Петербурга, включенной в территории исторических поселений.

Помимо опасений городских властей, связанных с включением всей территории Петербурга в перечень исторических поселений, у частных инвесторов возникают свои опасения, связанные с отсутствием четкого определения «градостроительной документации» в Федеральном законе. В соответствии со ст. 60 закона №73-ФЗ, градостроительная документация подлежит согласованию в порядке, установленном федеральным правительством. Такой порядок определен в постановлении Правительства РФ №2 от 16.12.2010. В нем определяется не только порядок согласования (как предписано законом), а фактически дается определение «градостроительной документации», что выходит, на наш взгляд, за рамки полномочий Правительства РФ. Исходя из данного постановления, к градостроительной документации относятся среди прочего проекты документации по планировке территории. Такое расширительное толкование приводит к необходимости согласования с Росохранкультурой градостроительных планов, подготавливаемых в отношении земельных участков (напомним, что исходя из положений Гражданского кодекса РФ, градостроительный план относится к документации по планировке территории). Таким образом, с учетом расширительного толкования термина «градостроительная документация» такая деятельность в Петербурге может остановиться, сроки реализации инвестпроектов стать непредсказуемыми, и, как следствие, расходы на такие проекты вырастут в разы. Все это идет в разрез с общей борьбой с бюрократической нагрузкой на бизнес. Последствия упомянутых актов не продуманы, в частности, в отношении такого динамично развивающегося мегаполиса, как Петербург. c | Rie

Интерактивная карта по поиску помещений  
[www.maps.cRe.ru](http://www.maps.cRe.ru)

**CRiE MAP**  
 ОБЪЕКТЫ

# Legislative Amendments

❖ Last year a number of amendments, which will have a considerable impact on real estate business, were entered to St. Petersburg legislation.

Karina Chichkanova, partner of Salans in charge of real estate and public-private partnerships  
Irina Te, senior lawyer with Salans



Irina Te /  
Ирина Тё

## Public-private partnership (PPP)

Until recently the municipal law On Saint Petersburg Participation in Public-Private Partnerships (#627-100, as of Dec. 20, 2006) did not cover the relations emerging in connection with allocation of commercial real estate projects for construction and renovation. Formally, the winner of a tender for the right to sign a PPP agreement was not warranted any plot of land. To grab the latter, a winning company had to pass through separate procedures – target allocation or auctions. The amendments (# 684-159 as of Dec. 6, 2010 that took effect on Dec. 25, 2010) that were entered into the municipal legislation last year eliminated one of the key flaws in the national law of concessions and established a procedure of land allotment to a private partner for a PPP project implementation in Saint Petersburg.

In addition, the list of areas where the city is willing to sign PPP agreements was widened. These can be projects in education, public health, social services, physical fitness, sports, culture, tourism, transport and engineering infrastructure and telecommunications. Apart from payments to a partner and St. Petersburg government warranties earlier stipulated in the PPP law, the city budget may now indemnify a partner for the outlay incurred in the process of hookup to engineering and utility lines.

The said amendments were adopted, among other reasons, for spreading the PPP scheme to socially significant small and medium-scale projects. As reported by media, about a dozen such projects are being developed in Saint Petersburg at the turn of 2011.

## Procedure for allocation of real estate projects for construction and reconstruction

On Dec. 30, 2010 the city administration adopted Resolution # 1813 altering the current procedure for allocation of real estate projects for construction and reconstruction. In general, the new regulation is called to bring the practice of real property allocation in Saint Petersburg in conformity to the national laws (on cultural heritage and land) and to shorten the time needed

construction (both with prior approval of the project locus and without it), real properties for reconstruction, and adaptation of cultural heritage objects to modern uses. Some of the relations, including the allocation of land for development within the bounds of built-up areas which the city has decided to further develop or redevelop, or allocation of land for integrated development with the purpose of housing construction, and also allocation of facilities for the implementation of PPP projects, are subject to independent regulation. Special regulation in land allotment for the design and construction (reconstruction) of golf club infrastructural facilities was repealed.

Substantial amendments have been entered to the procedure of land allotment with a preliminary approval of the project locus. In particular the “double-stage” procedure of land allotment has been annulled – now an agreement for exploration works needn’t be signed with the potential investor and in this connection the time of investment projects delivery can be significantly shortened.

The new regulation specifies that if layout documentation has already been endorsed in relation to the territory, wherein a given plot of land is located, a procedure of parcel selection with preliminary approval of the project locus will be denied and the given plot,

the entry of an investor to a construction site 90 (!) days after the land or other real properties are allocated.

Allocation of properties for reconstruction and adaptation to modern uses: The new regulation divides the concepts of “reconstruction” and “adaptation to modern uses,” which still leaves the issue of possible registration of the investor’s titles to a cultural heritage object after the work of its adaptation to modern uses is complete – open to debate.

Investment terms: Earlier on one of the investment terms could be the commitment to transfer only residential premises to the city, whereas the new regulation allows for a possibility of transferring also non-residential premises, buildings, edifices, structures, off-plan projects and facilities of social, engineering and transport infrastructure. We should remind that the value of transferred facilities (calculated on the basis of established rules) is factored in the investment terms and generally decreases the amount of payments to the city treasury for allocation of real properties.

The list of cases, whereby the St. Petersburg government has the right to make a decision to decrease the amount of payments for allocation of real properties, ought to be complemented with transport infrastructure facilities as part of concessionary agreements, or

❖ The amendments that were entered into the municipal legislation last year... established a procedure of land allotment to a private partner.

for preparation and coordination of resolutions about allocation of real properties and about the entry of investors to construction sites.

Subject of regulation: The new provisions regulate the allocation of land for

accordingly, is put up for auction sale.

On the whole, the time of approval by government agencies and authorities has been remarkably abridged (in some cases down to 2–3 days), which, in the opinion of city officials, must ensure

with other real estate projects delivered under PPP agreements, provided the results of investing in state-owned properties are handed over to the city free of charge. The Resolution came into force on Feb. 10, 2011 and applies

to the relations that have occurred after January 1 of this year.

**E-auctions**

Among the key amendments to the privatization legislation (new municipal law #755-168 as of Dec. 24, 2010 ruled a number of changes to be entered to the earlier passed law #59-15 On Privatization of St. Petersburg Owned Property, as of Feb. 16, 2005; the amendments came into force on Jan. 11, 2011) were the procedure of holding e-auction sales. Thus the sale of state-owned or city-owned property by auction, tender, public offer, without price announcement, as well as the sale of stock by public companies via a specialized auction can also be conducted electronically. The development of e-auctions is an important step in the establishment of transparency in the relations between the auction organizers and participants, which makes such auctions more attractive for business.

The St. Petersburg Property Fund has already begun using an e-venue to auction properties of minor importance. E-auctions are also used in other areas, such as the St. Petersburg procurement orders. Meanwhile e-auctions have not so far been a widespread or common practice in the privatization of state-owned property and in other spheres involving the government.

**Saint Petersburg as a historic settlement**

Decree #418 of the Russian Ministry of Culture and Decree #339 of the Russian Ministry of Regional Development "On Approval of the List of Historic Settlements", as of July 29, 2010 included Saint Petersburg in the list of historic settlements which, in accordance with the current legislation, are liable to special

protection and conservation; the urban development activities in such settlements are subject to special regulation.

In particular any town-planning documentation developed for the historic settlements needs to be coordinated with the national cultural heritage conservation authority.

According to Article 50 of National Law #73-FZ "On Cultural Heritage (cultural and historical monuments) of Peoples of Russia," as of June 25 of 2002, any urban or rural settlement, having objects of cultural heritage within its bounds, is recognized as "historic" – monuments, architectural ensembles, heritage sites and other cultural values and artifacts created in the past and representing the archeological, historic, architectural, town-planning, aesthetic, scientific or social-cultural value, and important for conservation of originality of ethnic groups populating Russia's vast expanses and for their contribution to the world civilization. Thus formally, the entire territory of an inhabited locality included in the list is referred to a historic settlement. Accordingly, from the moment of St. Petersburg's inclusion in the list of historic settlements any town-planning documentation developed in relation to any particular territory, including the one that lacks cultural heritage objects or sites, is subject to mandatory coordination with the national authorities responsible for oversight of adequate observation of the Russian cultural heritage conservation law (Rosokhrankultura).

In practice this may actually paralyze any urban development activity in Saint Petersburg – the need to coordinate the urban-planning documents for all territories, including the outskirts, creates such an amount of work which will hardly be handled by the employees of Rosokhrankultura within 30 days

fixed in the current legislation. The city authorities assume that the given protection is superfluous and the special regulation requirement should apply solely to the historical center and the territories where cultural heritage monuments are actually located.

We have at our disposal a letter of Rosokhrankultura addressed to cultural heritage conservation authorities in all subjects of the Russian Federation in late January of 2011. Judging from this letter, the position of Rosokhrankultura is generally close to the stance taken by the city administration. The cultural heritage conservation officials believe that the borders of a historical settlement may not entirely coincide with the boundaries of a given inhabited locality. For all that, Rosokhrankultura assumes that until the borders of a historic settlement are defined, only design documents of territorial layout within the confines of a historic-cultural basic plan of a historic settlement, developed as part of the cultural heritage conservation areas or sites, are liable to coordination and approval. In other words, the heritage conservation authority construes provisions of the national law in its own way and this interpretation may partly solve the problem of urban development stagnation in Saint Petersburg. Nevertheless the given interpretation is not undisputable and other law-enforcement bodies, including the Public Prosecutor's Office, may disagree with it. Presumably the given issue can be settled once and for all only after respective amendments are entered either to the national law itself or to the list of historic settlements as regards the specification of St. Petersburg territories to be included in the historic settlement confines.

Apart from apprehensions of the city authorities related to the inclusion

of the entire St. Petersburg territory in the list of historic settlements, private investors have their own fears related to the lack of a clear definition of "town-planning documentation" in the federal law. In this connection the following points ought to be emphasized. As per Article 60 of Law #73-FZ, the town-planning documentation is liable to be coordinated in accordance with the procedure established by the national government. This procedure is defined in Resolution #2 of the Russian government, as of Jan. 16, 2010. Not only does this Resolution define the coordination procedure (as prescribed by the law); it actually defines "the town-planning documentation," thereby transcending the powers of the Russian government, as we see it. Proceeding from the given resolution, town-planning documentation should include, among other things, territorial layout documentation.

This inclusive interpretation leads to the need to coordinate with Rosokhrankultura urban development plans in relation to plots of land (we should recall that based on the provisions of the Russian Town-Planning Code, an urban development plan is part of the territorial layout documentation). Thus given such an inclusive interpretation of the "town-planning documentation" concept, this activity can be brought to a halt in Saint Petersburg, the times of investment projects delivery can become unpredictable, and as a consequence, the outlay for such projects will increase several times. This trend seems to be at variance with the general struggle to alleviate the bureaucratic burdens on business. In particular the impact of the above-mentioned legislative acts on such dynamically developing megacities as Saint Petersburg is misbegotten. CR|E

