

НАСТОЛЬНАЯ КНИГА ДЕВЕЛОПЕРА 2019

КАЧКИН И ПАРТНЕРЫ

адвокатское бюро

Комитет по
законодательству



ЮРИДИЧЕСКИЙ СПРАВОЧНИК
ЗАСТРОЙЩИКА

ЮРИДИЧЕСКИЙ
СПРАВОЧНИК ЗАСТРОЙЩИКА

Санкт-Петербург
2019



Перед вами четвёртая редакция «Юридического справочника застройщика», и по сравнению с первоначальным вариантом общий объём справочника увеличился почти в два раза.

Настоящая редакция подготовлена по состоянию на 01.03.2019.

В рамках четвёртой редакции было внесено большое количество изменений и дополнений. Среди самых существенных можно назвать полную переработку раздела по зонам с особыми условиями использования в связи с вступлением в силу новой главы об этом в Земельном кодексе РФ. Помимо этого, мы не смогли обойти стороной новое регулирование вопросов сноса объектов, уведомительный порядок строительства ИЖС, вопросы перераспределения земельных участков, использование публичных сервитутов для размещения линейных объектов, новый порядок внесения изменений в разрешение на строительство. Ну и, конечно, все

ранее вошедшие в состав справочника разделы были актуализированы и приведены в соответствие с последними изменениями в законодательство.

За эти несколько лет работы над справочником авторский коллектив представлен широким спектром отличных специалистов, с которыми мне приходилось или получается работать в АБ «Качкин и Партнёры». Хотелось бы сказать спасибо авторам всех изданий «Юридического справочника застройщика», которые поддержали идею и приняли активное участие в её реализации: М.С. Алексееву, Л.В. Арутюнян, Ю.С. Бурденко, А.Е. Калинин, К.А. Клошко, А.И. Кулакову, И.С. Митиной, М.А. Оболенской, В.Ю. Перфильевой, А.А. Персиянцевой, Р.Р. Репину, А.Э. Савкуновой, М.Д. Скрябиной, Л.И. Степановой, К.А. Типакиной.

И, как обычно, отдельные слова благодарности посвящаю всем тем, кто хоть и не был непосредственно автором, но без кого мы никогда бы не достигли результата: Полине Качкиной, Анастасии Рачковой, Марии Романчевой и т.д. На их плечи легла вся тяжесть организационной работы по вёрстке и изданию «Юридического справочника застройщика» и без них бы ничего не состоялось.

*Дмитрий НЕКРЕСТЬЯНОВ,
кандидат юридических наук,
партнёр, руководитель практики по недвижимости
и инвестициям адвокатского бюро «Качкин и Партнёры»,
руководитель Комитета по законодательству
Российской гильдии управляющих и девелоперов*

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГЛАВА 1. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ	9
1.1. Система градостроительных документов и их соотношение	9
1.1.1. Схемы территориального планирования	10
1.1.2. Генеральные планы поселений и городских округов	12
1.1.3. Значение документов территориального планирования	12
1.1.4. Внесение изменений в Генеральный план поселения (городского округа)	13
1.1.5. Нормативы градостроительного проектирования	13
1.1.6. Документы градостроительного зонирования	14
1.1.7. Документация по планировке территории	16
1.1.8. Подготовка проекта планировки и проекта межевания территории, внесение в него изменений	19
1.1.9. Перераспределение градостроительных полномочий между регионами и муниципальными образованиями	22
1.1.10. Особенности применения СНиП и нац. стандартов в проектировании и строительстве при их изменении	22
1.2. Разграничение видов строительных работ	23
1.2.1. Строительство	23
1.2.2. Реконструкция	27
1.2.3. Капитальный ремонт	29
1.2.4. Переустройство и перепланировка	31
1.2.5. Работы по сохранению объектов культурного наследия	33
1.2.6. Снос	34
1.3. Градостроительный регламент	39
1.3.1. Виды разрешённого использования	39
1.3.2. Федеральный классификатор видов разрешённого использования и его применение	47
1.3.3. Предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешённого строительства/реконструкции	53
1.3.4. Особенности использования территории в границах красных линий	57
1.3.5. Отклонение от предельных параметров разрешённого строительства	61
1.3.6. Публичные и общественные слушания по градостроительным вопросам	63
1.4. Зоны с особыми условиями использования территорий	67
1.4.1. Общие положения о зонах с особыми условиями использования территорий	67

1.4.2. Санитарно-защитные зоны.....	80
1.4.3. Зона ограничений передающего радиотехнического объекта, являющегося объектом капитального строительства.....	84
1.4.4. Охранные зоны.....	85
1.4.5. Зона минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов).....	96
1.4.6. Придорожные полосы автомобильных дорог.....	99
1.4.7. Водоохранная зона и прибрежная защитная полоса.....	101
1.4.8. Зоны затопления и подтопления.....	105
1.4.9. Зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.....	106
1.4.10. Зоны охраняемых объектов.....	109
1.4.11. Зоны охраны, защитные зоны объектов культурного наследия.....	111
1.4.12. Охранная зона особо охраняемой природной территории.....	118
1.4.13. Округа санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов.....	121
1.4.14. Приаэродромная территория.....	125
1.4.15. Рыбоохранные зоны и рыбохозяйственные заповедные зоны.....	131
1.5. Инженерные изыскания и проектирование объекта.....	133
1.5.1. Инженерные изыскания: понятие, необходимость выполнения.....	133
1.5.2. Градостроительный план и его роль в проектировании.....	136
1.5.3. Согласование внешнего вида объекта и иные дополнительные согласования.....	144
1.5.4. Проектная и рабочая документация.....	148
1.5.5. Состав разделов проектной документации. Внесение изменений в проектную документацию.....	152
1.5.6. Проектная документация повторного использования.....	157
1.5.7. Экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий.....	160
1.5.8. Оспаривание заключения государственной и негосударственной экспертизы.....	165
1.5.9. Авторский надзор.....	167
1.6. Разрешение на строительство.....	171
1.6.1. Полномочия на выдачу разрешения на строительство.....	171
1.6.2. Требования к проектной документации при разрешении вопроса о выдаче разрешения на строительство.....	174
1.6.3. Форма разрешения на строительство.....	176
1.6.4. Случаи строительства без разрешения.....	176

1.6.5. Этапы/очереды строительства, продление разрешения, переход разрешения к новому собственнику участка, внесение изменений в разрешение на строительство	177
1.6.6. Возможность и условия отмены разрешения на строительство	179
1.6.7. Уведомительный порядок строительства ИЖС	181
1.6.8. Передача полномочий заказчика-застройщика по договору	184
1.7. Завершение строительства	186
1.7.1. Строительный контроль и надзор	186
1.7.2. Заключение о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации	188
1.7.3. Разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию	190
1.7.4. Случаи, когда разрешение на ввод объекта в эксплуатацию не требуется	192
1.8. Градостроительное развитие территорий инвестором	193
1.8.1. Возможности разработки ППТиПМ инвестором	193
1.8.2. Комплексное устойчивое развитие территории	196
1.8.3. Договор о развитии застроенной территории	197
1.8.4. Договор комплексного освоения территории	199
1.8.5. Договор комплексного развития территории по инициативе правообладателей	202
1.8.6. Комплексное устойчивое развитие территории по инициативе органа местного самоуправления	203
ГЛАВА 2. ОФОРМЛЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ	206
2.1. Требования к правам на землю для застройщика: вид права, формулировка разрешённого вида использования	206
Оформление прав на землю для застройщика	206
2.2. Общая процедура предоставления прав на земельный участок, находящийся в государственной собственности	209
Предоставление участков в собственность	209
Предоставление участков в аренду	209
Формирование участка для его предоставления	212
Предоставление земельных участков без проведения торгов	212
Определение уполномоченного органа	214
Заключение договора в судебном порядке	215
Продление договора аренды и внесение изменений в договор аренды	216

2.3. Предоставление участка для строительства на условиях публичного сервитута	220
2.4. Последствия завершения строительства применительно к правам на землю	227
Права на землю после окончания строительства	227
2.5. Перераспределение земель и (или) земельных участков	230
ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ОБЪЕКТОВ	234
3.1. Особенности получения разрешительной документации и проведения работ в отношении объектов культурного наследия, их территорий и иных регулируемых законодательством об ОКН видах объектов	234
3.2. Особенности получения разрешительной документации и проведения работ по созданию сетей и иных линейных объектов.....	244
Строительство линейных объектов	244
Документация, необходимая для строительства линейного объекта	248
3.3. Особенности получения разрешительной документации и проведения работ по созданию внутриквартальных и межквартальных дорог	251
Автомобильные дороги как объект капитального строительства	251
Внутриквартальные и межквартальные дороги	254
3.4. Особенности создания искусственных земельных участков и объектов на них.....	256
3.5. Легализация самовольной постройки	263
3.6. Особенности девелоперской деятельности в рамках инвестиционных договоров с публичным субъектом	274
3.7. Некоторые судебные возможности защиты прав застройщика при нарушениях, допущенных государственными органами	279
ГЛАВА 4. ОСОБЕННОСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ И ПРОЕКТОВ ГЧП	285
4.1. Концессионные соглашения и соглашения о государственно-частном партнёрстве: основные характеристики	285
4.2. Понятие и содержание строительства и реконструкции в рамках реализации законов № 115-ФЗ и № 224-ФЗ	289

4.3. Понятие объекта соглашения в рамках реализации законов № 115-ФЗ и № 224-ФЗ	291
4.4. Особенности распределения функций, предусмотренных в ГрК РФ, в рамках законов № 115-ФЗ и № 224-ФЗ.....	293
4.5. Особенности предоставления земельного участка для реализации проекта в рамках законов № 115-ФЗ и № 224-ФЗ.....	294
4.6. Практика использования концессионных соглашений и СГЧП	295
ГЛАВА 5. МЕТОДИКА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА УЧАСТКОВ	298
Методика градостроительного анализа участков для девелопмента	298
Источники получения сведений для анализа.....	298
Алгоритм проведения градостроительного анализа участка для целей девелопмента	301

1

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ



1.1. Система градостроительных документов и их соотношение

Правовой режим земельного участка регулируется значительным количеством правовых актов, в совокупности образующих сложную систему. ГрК РФ выделяет четыре вида градостроительной документации:

- 1) документы территориального планирования;
- 2) документы градостроительного зонирования;
- 3) документация по планировке территории;
- 4) нормативы градостроительного проектирования.

Первые три группы документов устанавливают отдельные характеристики участка, которые нужно оценивать при планировании капитального строительства. Нормативы градостроительного проектирования фактически являются инструкцией по подготовке других градостроительных документов. Знание содержания нормативов поможет оценить правильность составления и законность утверждённых документов, а значит, и риски признания их незаконными.

С учётом п. 2 ст. 9 ГрК РФ документы территориального планирования подразделяются на:

- 1) документы территориального планирования Российской Федерации (схемы территориального планирования в отдельных областях);
- 2) документы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, документы территориального планирования субъекта Российской Федерации (схемы территориального планирования в отдельных областях);
- 3) документы территориального планирования муниципальных образований (схемы территориального планирования муниципальных районов, генпланы поселений и городских округов).

К документам градостроительного зонирования законом отнесены Правила землепользования и застройки (ПЗЗ).

К документации по планировке территории – проект планировки территории и проект межевания территории (ППТиПМ).

Нормативы градостроительного проектирования подразделяются на два уровня: местные и региональные.

Содержание, значение и особенности перечисленных документов будут рассмотрены далее, в том числе в рамках двух сравнительных таблиц, позволяющих визуализировать особенности каждого вида документов.

1.1.1. Схемы территориального планирования

Схемы территориального планирования готовятся на всех уровнях публично-правовых образований: Российская Федерация в целом, отдельный субъект РФ, два и более субъекта РФ, муниципальное образование. П. 1 ст. 10 ГрК РФ прямо предусмотрена подготовка схем территориального планирования РФ в следующих областях:

- 1) федеральный транспорт;
- 2) оборона страны и безопасность государства;
- 3) энергетика;
- 4) высшее образование;
- 5) здравоохранение.

Схемы в иных областях могут разрабатываться на основании отдельных решений Президента или Правительства РФ.

По общему правилу схема готовится в отношении всей территории Российской Федерации. Возможность готовить схему в отношении части территории появляется у уполномоченных органов в случае принятия соответствующего решения Президента или Правительства РФ¹.

Любая схема территориального планирования РФ должна содержать две составные части:

- положение о территориальном планировании;
- карту планируемого размещения объектов федерального значения.

Положение о территориальном планировании включает в себя следующую информацию: виды, назначение и наименования планируемых для размещения объектов федерального значения, их основные характеристики и местоположение, а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов.

Эти же объекты отображаются на карте планируемого размещения объектов федерального значения.

Необходимо отметить, что *объектами федерального значения* являются объекты, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесённым к ведению Российской Федерации, органов государственной власти Российской Федерации, и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие Российской Федерации. Объекты *регионального и местного значения* обеспечивают осуществление полномочий субъектов РФ и муниципальных образований соответственно.

Также к любой схеме территориального планирования прилагаются *материалы по её обоснованию*, в которых подробно описываются предполагаемые к размещению объекты федерального значения, обосновывается выбор их месторасположения и т.д. Ценное значение имеют и многочисленные карты, включающиеся в такие материалы (п. 9 ст. 10 ГрК РФ).

Схожим образом ГрК РФ регулируется статус региональных схем территориального планирования².

С 11.01.2018 допускается подготовка документов территориального планирования не только одного, но двух и более субъектов РФ. По общему правилу наличие утверждённого документа территориального планирования двух и более субъектов РФ или подготовка проекта данного документа не препятствует подготовке и утверждению документов территориального планирования субъекта РФ, а также внесению изменений в утверждённые документы. В случае, если размещение объектов регионального значения, предусмотренных документами территориального планирования субъекта РФ, препятствует размещению объектов регионального значения, пред-

¹ См., например, Распоряжение Правительства РФ от 08.10.2015 № 2004-р «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации применительно к территориям Республики Крым и г. Севастополя в отношении областей федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, трубопроводного транспорта), автомобильных дорог федерального значения, энергетики, высшего образования и здравоохранения», Распоряжение Правительства РФ от 01.08.2016 № 1634-р «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации в области энергетики».

² См., например, Постановление правительства Сахалинской области от 27.07.2012 № 377 «Об утверждении схемы территориального планирования Сахалинской области».

усмотренных документами территориального планирования двух и более субъектов РФ, документы территориального планирования субъекта РФ подлежат приведению в соответствие, а до приведения в соответствие – не подлежат применению в части, противоречащей утверждённым документам территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, со дня утверждения.

Схемы территориального планирования субъекта РФ, двух и более субъектов РФ готовятся в следующих областях:

- 1) транспорт (железнодорожный, водный, воздушный), автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения;
- 2) предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий;
- 3) образование;
- 4) здравоохранение;
- 5) физическая культура и спорт;
- 6) энергетика¹;
- 7) иные области в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации.

ГрК РФ также допускает подготовку схем применительно ко всей территории субъекта РФ или к её части.

Подготовка проекта схемы территориального планирования двух и более субъектов РФ может осуществляться применительно к территориям или частям территорий субъектов РФ, имеющих общую границу.

Состав схемы территориального планирования субъекта РФ, двух и более субъектов РФ аналогичен составу федеральной схемы. Единственное отличие заключается в том, что в региональной схеме содержится информация об объектах регионального, а не федерального значения. Схема территориального планирования двух и более субъектов РФ должна содержать информацию о линейных объектах регионального значения, размещение которых планируется на территории двух и более субъектов РФ, объектах регионального значения, необходимых для реализации договоров, заключённых между органами государственной власти соответствующих субъектов РФ, а также об объектах регионального значения, размещение которых планируется на территории одного из субъектов РФ.

Схемы территориального планирования муниципального района² по своей структуре отличаются от схем более высокого уровня. В них также содержатся сведения об объектах местного значения и их расположении. Но при этом дополнительно муниципальные схемы включают:

- 1) карту границ населённых пунктов (в том числе границ образуемых населённых пунктов), расположенных на межселенных территориях³;
- 2) карту функциональных зон, установленных на межселенных территориях, в случае, если на межселенных территориях планируется размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением линейных объектов).

Соответственно, в положение о территориальном планировании дополнительно включаются параметры функциональных зон, установленных на межселенных территориях.

При подготовке и утверждении документов территориального планирования двух и более субъектов РФ, документов территориального планирования субъекта РФ, документов территориального планирования муниципальных образований и при внесении в указанные документы изменений не допускается включать в указанные документы положения о территориальном

¹ С 11.01.2018 (пп. 5.1 п. 3 ст. 14 ГрК РФ в редакции Федерального закона от 31.12.2017 № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

² См., например, решение хурала представителей муниципального района Бай-Тайгинский кожуун Республики Тыва от 28.06.2017 № 60 «Об утверждении схемы территориального планирования муниципального района «Бай-Тайгинский кожуун Республики Тыва».

³ Часть территории муниципального района, не относящаяся к территориям поселений.

планировании, реализация которых приведёт к невозможности обеспечения эксплуатации существующих или планируемых для размещения объектов федерального значения.

При подготовке и утверждении документов территориального планирования муниципальных образований и при внесении в указанные документы территориального планирования изменений не допускается включать в указанные документы положения о территориальном планировании, реализация которых приведёт к невозможности обеспечения эксплуатации существующих или планируемых для размещения объектов регионального значения.

1.1.2. Генеральные планы поселений и городских округов

На нижнем уровне местного самоуправления, а также в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе документы территориального планирования готовятся в форме генеральных планов.

Генплан может готовиться в отношении всей территории поселения (городского округа) или её части, например, только в отношении одного населённого пункта. По своему содержанию Генплан схож со схемой территориального планирования муниципального района. Этот документ включает:

- 1) положение о территориальном планировании;
- 2) карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа;
- 3) карту границ населённых пунктов (в том числе границ образуемых населённых пунктов), входящих в состав поселения или городского округа;
- 4) карту функциональных зон поселения или городского округа.

Соответственно, помимо информации об объектах местного значения, Генплан включает в себя параметры устанавливаемых им функциональных зон.

В соответствии с разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ¹ генеральные планы признаются нормативно-правовыми актами и подлежат оспариванию в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства РФ.

1.1.3. Значение документов территориального планирования

С учётом ст.ст. 9 и 26 ГрК РФ принятые документы территориального планирования имеют следующее значение:

- 1) являются основанием для подготовки документации по планировке территории;
- 2) являются основанием для принятия решения о резервировании земельного участка с учётом правил, предусмотренных ст. 70.1 ЗК РФ²;
- 3) являются основанием для изъятия земельного участка для публичных нужд в порядке, предусмотренном главой VII.1 ЗК РФ³;
- 4) являются основанием для принятия решения о переводе земельного участка из одной категории в другую. Например, земли сельскохозяйственного значения могут быть переведены в земли населённых пунктов и застроены в рамках утверждённого градостроительного регламента при установлении или изменении Генпланом границы населённого пункта.

¹ См. п. 2 Постановления Пленума ВС РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

² Резервирование участка означает, что орган власти объявляет для всех участников гражданского оборота, что через определённое время участок будет застроен объектом, необходимым для обеспечения государственных или муниципальных нужд. Срок резервирования, как правило, составляет три года. Основным последствием принятия решения о резервировании является запрет на приватизацию участка, однако он может быть предоставлен в аренду на срок, не превышающий срок резервирования.

³ По общему правилу при отсутствии документов территориального планирования и документации по планировке территории решение об изъятии не может быть принято. Исключения – это ситуации, когда участки изымаются на основании решения о создании или расширении особо охраняемой природной территории, международного договора, лицензии на пользование недрами или решения о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Дополнительно следует отметить, что функциональное зонирование, установленное Генпланом, является основанием для градостроительного зонирования, предусматриваемого Правилами землепользования и застройки.

Этот вид зонирования будет рассмотрен далее.

1.1.4. Внесение изменений в Генеральный план поселения (городского округа)

Документы территориального планирования принимаются на определённый срок. Например, Генеральные планы утверждаются на срок не менее чем двадцать лет. Вместе с тем до истечения этого срока существует возможность внесения изменений в утверждённые документы.

Особый интерес при этом представляет изменение муниципальной документации, поскольку она содержит функциональное зонирование. Фактически это зонирование показывает, объекты какого вида могут быть построены на территории определённой функциональной зоны. Кроме того, через изменение именно этих документов могут быть расширены границы населённых пунктов, что обычно существенно упрощает возможность застройки присоединённых территорий.

Изменение Генплана осуществляется по такой же процедуре, что и его принятие, и включает в себя несколько основных этапов:

- принятие главой местной администрации решения о подготовке предложений о внесении изменений в Генеральный план;
- представление заинтересованными лицами предложений об изменении Генерального плана;
- проведение общественных обсуждений или публичных слушаний по предлагаемым изменениям¹;
- рассмотрение проекта изменений и результатов общественных обсуждений или публичных слушаний на заседании представительного (законодательного) органа местного самоуправления;
- принятие или отклонение предлагаемых поправок в Генеральный план.

Более подробно процедура внесения изменений в Генеральный план устанавливается муниципальными правовыми актами, для Санкт-Петербурга, Москвы и Севастополя – региональными законами.

1.1.5. Нормативы градостроительного проектирования

Нормативам градостроительного проектирования посвящена глава 3.1 ГрК РФ, которая была введена в 2014 году.

Ст. 29.1 ГрК РФ предусматривает, что нормативы градостроительного проектирования подразделяются на:

- 1) региональные нормативы градостроительного проектирования (РНГП);
- 2) местные нормативы градостроительного проектирования (МНГП), которые включают в себя:
 - a) нормативы градостроительного проектирования муниципального района;
 - b) нормативы градостроительного проектирования поселения;
 - c) нормативы градостроительного проектирования городского округа.

Региональные нормативы содержат расчётные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами *регионального значения* и расчётные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения субъекта РФ. Дополнительно региональные нормативы могут включать предельные значения расчётных показателей минимального уровня обеспеченности объектами *местного значения*

¹ Внесение в Генеральный план изменений, предусматривающих изменение границ населённых пунктов в целях жилищного строительства или определения зон рекреационного назначения, осуществляется без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний (п. 18 ст. 24 ГрК РФ).

и максимально допустимого уровня доступности таких объектов на территориях муниципальных образований.

Местные нормативы, в свою очередь, содержат расчётные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами *местного значения* и расчётные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения. При этом для муниципальных властей являются обязательными установленные на региональном уровне предельные значения расчётных показателей.

Важно отметить, что нормативы градостроительного проектирования могут регулировать только вопросы обеспеченности населения объектами социальной и прочей инфраструктуры. До настоящего времени сохраняет свою актуальность позиция Верховного Суда РФ о том, что строительные нормы и правила могут регулироваться только на федеральном уровне¹. Поэтому регионы и муниципалитеты не могут заниматься техническим регулированием под видом нормативов градостроительного проектирования.

Однако на практике эта позиция соблюдается далеко не всегда. Например, нормативы Ленинградской области представляют собой практически бессистемную компиляцию строительных норм и правил, а также утверждённых государственных стандартов².

Нормативы имеют следующее значение для градостроительной деятельности:

- 1) РНГП должны учитываться при подготовке схем территориального планирования субъекта РФ, двух и более субъектов РФ;
- 2) РНГП и МНГП должны учитываться при подготовке схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов, документации по планировке территории.

1.1.6. Документы градостроительного зонирования

К документам градостроительного зонирования ГрК РФ отнесены только Правила землепользования и застройки.

ПЗЗ принимаются на муниципальном уровне, а в городах федерального значения – на уровне высшего исполнительного органа власти этих городов.

Фактически эти правила являются основным документом для застройщика, поскольку они устанавливают большинство требований к застройке земельного участка.

В соответствии с п. 2 ст. 30 ГрК РФ ПЗЗ включают в себя:

- 1) порядок их применения и внесения изменений в указанные правила (Порядок);
- 2) карту градостроительного зонирования;
- 3) градостроительные регламенты.

Порядок должен содержать регулирование по вопросам землепользования и застройки, изменения видов разрешённого использования земельных участков, подготовки документации по планировке территории и т.д.

Карта градостроительного зонирования фиксирует границы территориальных зон. При этом один земельный участок должен относиться только к одной территориальной зоне. Территориальная зона по своей сути является совокупностью земельных участков, на которые распространяется один градостроительный регламент.

В 2017 году требования к картам градостроительного зонирования были дополнены. Помимо территориальных зон, зон с особыми условиями использования территории, территорий объектов культурного наследия (ОКН), такие карты должны содержать границы территорий исторических поселений федерального и регионального значения, а также границы территорий, на которых может осуществляться комплексное и устойчивое развитие территорий (КУРТ).

Ст. 35 ГрК РФ предусматривает, что в ПЗЗ могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктуры, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых

¹ Определение Верховного Суда РФ от 15.08.2007 № 78-Г07-32.

² Постановление Правительства Ленинградской области от 22.03.2012 № 83 «Об утверждении Региональных нормативов градостроительного проектирования Ленинградской области».

территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон.

Градостроительный регламент, в свою очередь, включает в себя информацию:

- 1) о видах разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства;
- 2) о предельных (минимальных и/или максимальных) размерах земельных участков и предельных параметрах разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- 3) об ограничениях использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 4) расчётные показатели обеспеченности инфраструктурой (коммунальной, транспортной, социальной) и расчётные показатели территориальной доступности такой инфраструктуры, если в границах территориальной зоны предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории.

ПЗЗ по общему правилу должны утверждаться в отношении всей территории поселения или городского округа. Однако до принятия Генплана допускается утверждение ПЗЗ в отношении части территории поселения (городского округа).

С 01.07.2017 утверждённые ПЗЗ поселения, городского округа, межселенной территории не применяются в части, противоречащей ограничениям использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности, установленным на приаэродромной территории, в границах которых полностью или частично расположена приаэродромная территория, установленная в соответствии с Воздушным кодексом РФ¹. Срок приведения утверждённых ПЗЗ в соответствие с ограничениями использования объектов недвижимости, установленными на приаэродромной территории, не может превышать шесть месяцев.

Важной является *проблема соотношения юридической силы Генерального плана и ПЗЗ*. Она может проявиться, например, если территориальная зона земельного участка по ПЗЗ отличается от функциональной зоны того же участка по Генплану. В этом случае приоритет имеют положения Генерального плана². Соответственно, ПЗЗ в спорной части являются не подлежащими применению, а градостроительное зонирование до принятия изменения в ПЗЗ – фактически отсутствующим.

Изменение ПЗЗ осуществляется по правилам, предусмотренным ст. 33 ГрК РФ, где устанавливаются как основания для внесения изменений в ПЗЗ, так и порядок и сроки осуществления таких изменений.

Стоит обратить особое внимание на то, что с 03.08.2018³ в законе появился императивный срок внесения изменений в ПЗЗ при необходимости внесения в них сведений о границах зон с особыми условиями использования территорий – 6 месяцев с момента получения требования от уполномоченного на установление зоны органа.

Процедура изменения ПЗЗ включает в себя следующие основные этапы:

- направление предложений о внесении изменений в ПЗЗ от уполномоченных органов или заинтересованных лиц в комиссию по подготовке ПЗЗ, которая должна быть создана в каждом муниципальном образовании, или поступление от уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти предписания об устранении нарушений ограничений использования объектов недвижимости,

¹ Согласно ст. 47 Воздушного кодекса РФ приаэродромная территория устанавливается решением уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти в целях обеспечения безопасности полётов воздушных судов, перспективного развития аэропорта и исключения негативного воздействия оборудования аэродрома и полётов воздушных судов на здоровье человека и окружающую среду и является зоной с особыми условиями использования территорий, которые будут подробно рассмотрены далее.

² Определение Верховного Суда РФ от 23.10.2013 № 78-АПГ13-17.

³ Закон РФ от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

установленных на приаэродромной территории, которые допущены в Правилах землепользования и застройки поселения, городского округа, межселенной территории, или поступление от исполнительного органа государственной власти или уполномоченного органа местного самоуправления требования (и/или поступление от органа регистрации прав сведений) о внесении изменений в связи с несоответствием сведений о местоположении границ зон с особыми условиями использования территорий, территорий объектов культурного наследия, отображённых на карте градостроительного зонирования, содержащемся в ЕГРН описанию местоположения границ указанных зон, территорий, или в связи с несоответствием установленных градостроительным регламентом ограничений использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных полностью или частично в границах зон с особыми условиями использования территорий, территорий достопримечательных мест федерального, регионального и местного значения, содержащимся в ЕГРН ограничениям использования объектов недвижимости в пределах таких зон, территорий, или об установлении, изменении, прекращении существования зоны с особыми условиями использования территории, установлении, изменении границ территории объекта культурного наследия, территории исторического поселения федерального значения, территории исторического поселения регионального значения;

- рассмотрение предложения комиссией и подготовка ею заключения;
- рассмотрение заключения комиссии главой местной администрации и принятие решения о внесении изменений в ПЗЗ или их отклонении;
- публикация проекта изменений;
- проведение общественных обсуждений или публичных слушаний по проекту;
- рассмотрение проекта и результатов общественных слушаний главой местной администрации, принятие решения о направлении проекта в представительный орган муниципального образования или их отклонении;
- рассмотрение и принятие/отклонение проекта представительным органом муниципального образования.

В случае приведения ПЗЗ в соответствие с ограничениями использования объектов недвижимости, установленными на приаэродромной территории, опубликование сообщения о принятии решения о подготовке проекта о внесении изменений в ПЗЗ, рассмотрение проекта комиссией не требуются, общественные обсуждения или публичные слушания по проекту не проводятся.

В случае поступления уведомления о выявлении самовольной постройки от уполномоченного исполнительного органа государственной власти, должностного лица, государственного учреждения или органа местного самоуправления не допускается внесение в ПЗЗ изменений, предусматривающих установление применительно к территориальной зоне, в границах которой расположена такая постройка, вида разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства, предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, которым соответствуют вид разрешённого использования и параметры такой постройки, до её сноса или приведения в соответствие с установленными требованиями, за исключением случаев получения уведомления о том, что наличие признаков самовольной постройки не усматривается либо вступило в законную силу решение суда об отказе в удовлетворении исковых требований о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с установленными требованиями.

1.1.7. Документация по планировке территории

К документации по планировке территории ГрК РФ относит проект планировки территории и проект межевания территории. С 01.07.2017 градостроительный план земельного участка был исключён из перечня документации по планировке территории, и с указанной даты он относится к документации, обеспечивающей градостроительную деятельность (глава 7 ГрК РФ). Таким образом, законодатель закрепил давно установившийся в судебной практике подход о том, что

градостроительный план носит исключительно информационный характер, в т.ч. за счёт указания в нём параметров, не соответствующих градостроительному регламенту¹.

Подготовка проектов планировки территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территории, в т.ч. для выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, границ территорий общего пользования, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства, определения характеристик и очередности планируемого развития территории.

Проект планировки утверждается в отношении одного или нескольких смежных элементов планировочной структуры (например, кварталов или микрорайонов), перечень которых определен Минстроем РФ². Содержание проекта планировки территории описывается в ст. 42 ГрК РФ. Он включает в себя основную часть, которая подлежит утверждению, и материалы по его обоснованию. Основная часть включает в себя:

- 1) чертёж или чертежи планировки территории, на которых отображаются:
 - а) красные линии (линии, обозначающие расположение территорий общего пользования);
 - б) границы существующих и планируемых элементов планировочной структуры;
 - с) границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства;
- 2) положение о характеристиках планируемого развития территории, характеристиках объектов капитального строительства;
- 3) положения об очередности планируемого развития территории.

При подготовке проекта планировки учитываются положения документов территориального планирования всех уровней, РНГП и МНГП, а также ПЗЗ.

Проект планировки имеет существенное значение в регулировании отношений по землепользованию и капитальному строительству:

- 1) определяет расположение территорий общего пользования, которые не подлежат приватизации;
- 2) с 01.01.2016 является основанием для разработки проектной документации в отношении линейного объекта;
- 3) наряду с документами территориального планирования является основанием для принятия решения об изъятии земельного участка;
- 4) определяет параметры строительства, если проект реализуется в рамках договора о развитии застроенной территории или договора комплексного освоения территории;
- 5) если проектом планировки предусматривается размещение на земельном участке объекта федерального, регионального или местного значения, то такой участок не может быть предоставлен в собственность или аренду;
- 6) с 01.09.2018 является обязательным в случае размещения объекта капитального строительства, не являющегося линейным объектом, и необходимых для обеспечения его функционирования объектов капитального строительства в границах особо охраняемой природной территории или в границах земель лесного фонда.

С 30.12.2018 в состав проекта планировки территории может включаться проект организации дорожного движения, разрабатываемый в соответствии с требованиями ФЗ от 29.12.2017 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Проекты межевания обычно разрабатываются одновременно с проектами планировки территории. Основная цель этого документа состоит в определении местоположения границ образуемых и изменяемых земельных участков, установлении, изменении, отмены красных линий для застроенных территорий, в границах которых не планируется размещение новых объектов капитального строительства, а также в связи с образованием и (или) изменением земельного участка, расположенного в границах территории, применительно к которой не предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, при

¹ Определение Верховного Суда РФ от 07.08.2013 № 5-АПГ13-23.

² Приказ Минстроя России от 25.04.2017 № 738/пр «Об утверждении видов элементов планировочной структуры».

условии, что такое установление, изменение, отмена влекут за собой исключительно изменение границ территории общего пользования.

Проект межевания территории состоит из основной части, которая подлежит утверждению, и материалов по обоснованию этого проекта.

Основная часть проекта межевания включает в себя текстовую часть и чертежи межевания, на которых отображается следующая информация:

- 1) границы планируемых и существующих элементов планировочной структуры;
- 2) красные линии;
- 3) линии отступа от красных линий в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений;
- 4) границы образуемых и (или) изменяемых земельных участков, условные номера образуемых земельных участков, в том числе в отношении которых предполагаются их резервирование и (или) изъятие для государственных или муниципальных нужд;
- 5) границы зон действия публичных сервитутов.

С 01.09.2018 текстовая часть проекта межевания может также включать в себя:

- 1) целевое назначение лесов, вид (виды) разрешённого использования лесного участка, количественные и качественные характеристики лесного участка, сведения о нахождении лесного участка в границах особо защитных участков лесов (в случае, если подготовка проекта межевания территории осуществляется в целях определения местоположения границ образуемых и (или) изменяемых лесных участков);
- 2) сведения о границах территории, в отношении которой утверждён проект межевания, содержащие перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, используемой для ведения ЕГРН.

Дополнительно ЗК РФ предусмотрено, что земельные участки, находящиеся в публичной собственности, должны быть образованы в соответствии с проектом межевания, если он утверждён. До утверждения проекта межевания допускается образование земельного участка в соответствии со схемой расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории. При этом исключительно в соответствии с проектом межевания должны формироваться земельные участки:

- 1) из земельного участка, предоставленного для комплексного освоения территории;
- 2) из земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу;
- 3) в границах территории, в отношении которой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности заключён договор о её развитии;
- 4) в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами;
- 5) для строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения.

Также на основании утверждённого проекта межевания территории осуществляется образование лесных участков в целях размещения линейных объектов.

В соответствии с разъяснениями Верховного Суда РФ¹ ППТиПМ является нормативно-правовым актом и оспаривается в порядке, установленном для нормативно-правовых актов, т.е. по правилам Кодекса об административном судопроизводстве РФ. Необходимо отметить, что достаточно часто возникает вопрос о юридической силе «обосновывающей части ППТиПМ», которая не входит в состав утверждаемого уполномоченным органом нормативного акта об утверждении ППТиПМ. Полагаем, что после утверждения ППТиПМ любые документы, которые разрабатывались на стадии его подготовки, утрачивают своё юридическое значение, так как они

¹ В п. 1.1 ранее действовавшего Постановления Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» (отменено с принятием Постановления Пленума ВС РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами») прямо указывался в качестве примера нормативного акта ППТиПМ. Сейчас его нормативный характер можно вывести из общих разъяснений Пленума ВС РФ, данных в Постановлении Пленума ВС РФ от 25.12.2018 № 50.

не обладают нормативно-правовыми свойствами, а сами по себе мотивы принятия нормативно-правового акта не имеют юридического значения¹.

1.1.8. Подготовка проекта планировки и проекта межевания территории, внесение в него изменений

Документация по планировке территории готовится на основании утверждённых документов территориального планирования. В связи с этим решение о её подготовке может приниматься органами власти различного уровня.

Уполномоченные федеральные органы исполнительной власти обеспечивают подготовку документации по планировке территории, предусматривающей размещение объектов федерального значения и иных объектов капитального строительства, размещение которых планируется на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, в том числе на территории закрытого административно-территориального образования, границы которого не совпадают с границами субъектов Российской Федерации.

Уполномоченные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают подготовку документации по планировке территории, предусматривающей размещение объектов регионального значения и иных объектов капитального строительства, размещение которых планируется на территориях двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов) в границах субъекта Российской Федерации.

Уполномоченные органы местного самоуправления муниципального района обеспечивают подготовку документации по планировке территории, предусматривающей размещение объектов местного значения муниципального района и иных объектов капитального строительства, размещение которых планируется на территориях двух и более поселений и (или) межселенной территории в границах муниципального района, на основании документов территориального планирования муниципального района, а также на основании *ПЗЗ межселенных территорий*. Органы местного самоуправления поселения (городского округа) обеспечивают подготовку документации по планировке территории на основании *Генерального плана поселения, Генерального плана городского округа, Правил землепользования и застройки*.

Ст. 45 ГрК РФ указан ряд случаев, когда документация по планировке территории может разрабатываться по частной инициативе. Решение о разработке документации по планировке может быть принято:

- 1) лицами, с которыми заключены договоры о развитии застроенной территории, о комплексном освоении территории, в т.ч. в целях строительства стандартного жилья, о комплексном развитии территории;
- 2) правообладателями участков или объектов недвижимости, попавших в состав территории комплексного устойчивого развития территории (далее – КУРТ), принявшими решение о реализации проекта КУРТ по частной инициативе;
- 3) правообладателями существующих линейных объектов, подлежащих реконструкции, в случае подготовки документации по планировке территории в целях их реконструкции;
- 4) субъектами естественных монополий, организациями коммунального комплекса в случае подготовки документации по планировке территории для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения;
- 5) садоводческим или огородническим некоммерческим товариществом в отношении земельного участка, предоставленного такому товариществу для ведения садоводства или огородничества.

Указанные лица при принятии ими решения о разработке документации по планировке территории обеспечивают выполнение соответствующих работ за свой счёт.

¹ Например, решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 11.08.2017 по делу № А56-78140/2016.

Таблица 1. СИСТЕМА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

Наименование документа	Основные функции	Градостроительные документы, которым должен соответствовать
Схема территориального планирования РФ	Описание объектов федерального значения, подлежащих размещению на территории РФ.	–
Схема территориального планирования субъекта РФ, двух и более субъектов РФ	Описание объектов регионального значения, подлежащих размещению на территории субъекта РФ.	РНГП, схема территориального планирования РФ
Схема территориального планирования муниципального района	1) описание объектов местного значения, подлежащих размещению на территории муниципального района; 2) функциональное зонирование межселенных территорий; 3) установление и изменение границ населённых пунктов в пределах межселенных территорий.	РНГП, МНГП муниципального района, схемы территориального планирования РФ, субъекта РФ
Генеральный план городского округа	1) описание объектов местного значения, подлежащих размещению на территории городского округа; 2) функциональное зонирование городского округа; 3) установление и изменение границ населённых пунктов в пределах городского округа.	РНГП, МНГП городского округа, схемы территориального планирования РФ, субъекта РФ
Генеральный план поселения	1) описание объектов местного значения, подлежащих размещению на территории поселения; 2) функциональное зонирование поселения; 3) установление и изменение границ населённых пунктов в пределах поселения.	РНГП, МНГП поселения, схемы территориального планирования РФ, субъекта РФ, муниципального района
Правила землепользования и застройки	1) территориальное зонирование территории поселения (городского округа); 2) определение градостроительных регламентов установленных территориальных зон.	Схемы территориального планирования РФ, субъекта РФ, Генплан поселения или городского округа
Проект планировки и проект межевания территории	1) определение границ территорий общего пользования; 2) определение границ земельных участков, подлежащих образованию в пределах элемента планировочной структуры; 3) основание для изъятия земельного участка; 4) основание для подготовки проектной документации на линейный объект, в рамках проекта КОТ, развития застроенных территорий.	РНГП, МНГП, схемы территориального планирования всех уровней, Генплан, ПЗЗ
Региональные нормы градостроительного проектирования	1) определение расчётных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами регионального значения; 2) определение предельных значений показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами местного значения (опционально).	–
Местные нормы градостроительного проектирования	Определение расчётных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами местного значения.	РНГП

Градостроительная документация может разрабатываться по инициативе органов власти или по заявлению частных лиц¹.

При этом п. 6 ст. 45 ГрК РФ запрещает разработку документации по планировке территории для размещения объектов федерального, регионального или местного значения при отсутствии утверждённых документов территориального планирования, содержащих информацию о соответствующих объектах. Этот запрет не распространяется только на ситуацию, когда документация по планировке территории разрабатывается по заявлению частного лица.

Если документация разрабатывается по инициативе органа власти, то он привлекает проектировщика в соответствии с законодательством о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Разработанные им проекты должны пройти общественные обсуждения или публичные слушания, если документация разрабатывается по решению органов местного самоуправления поселения или городского округа на основании Генерального плана и ПЗЗ.

Уполномоченные органы проводят проверку подготовленных проектов и могут отправить их на доработку. Когда доработка не требуется, такая документация утверждается уполномоченным органом. На муниципальном уровне это глава местной администрации.

Порядок изменения документации по планировке территории аналогичен правилам её принятия. С 2017 года ГрК РФ предусматривает возможность внесения изменений в документацию по планировке территорий путём утверждения отдельных частей такой документации.

ГрК РФ установлены случаи, когда разработка ППТиПМ не требуется. Согласно пп. 4 п. 3 ст. 41 ГрК РФ разработка указанного документа не требуется, если размещение объекта капитального строительства планируется на территориях двух и более муниципальных образований, имеющих общую границу, на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и для размещения такого объекта капитального строительства не требуются предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и установление сервитутов. Также согласно пп. 5 п. 3 ст. 41 ГрК РФ разработка указанного документа не требуется, если размещение линейного объекта планируется осуществлять на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и для размещения такого линейного объекта не требуются предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и установление сервитутов.

На основании пп. 5 п. 3 ст. 41 ГрК РФ Постановлением Правительства РФ от 07.03.2017 № 269 «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории» установлен соответствующий перечень случаев, к числу которых отнесены, в частности:

- 1) строительство, реконструкция линейных объектов, обеспечивающих подключение объектов капитального строительства к существующим электрическим сетям, сетям инженерно-технического обеспечения, при условии, что такое подключение не требует строительства или реконструкции существующих электросетей, сетей инженерно-технического обеспечения и линейные объекты удовлетворяют установленным постановлением требованиям;
- 2) строительство, реконструкция объекта, входящего в состав существующего линейного объекта, при условии, что такое строительство, реконструкция осуществляются в полосе отвода существующего линейного объекта и не изменяют границы зон с особыми условиями использования территорий, установленные в связи с размещением существующего линейного объекта, и что общая площадь указанного объекта не превышает 500 кв. м, высота не превышает 12 метров, количество этажей не превышает двух этажей;
- 3) строительство, реконструкция электросетей, сетей связи, сетей инженерно-технического обеспечения, размещение которых осуществляется внутри одного квартала, одного микрорайона.

¹ Подготовка проекта планировки и проекта межевания территории по инициативе частных лиц подробнее рассматривается далее.

1.1.9. Перераспределение градостроительных полномочий между регионами и муниципальными образованиями

П. 20 ст. 14 и п. 26 ст. 16 закона РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ) предусматривают, что по общему правилу к полномочиям органов местного самоуправления поселений и городских округов относятся¹:

- 1) утверждение Генплана;
- 2) утверждение ПЗЗ;
- 3) утверждение документации по планировке территории;
- 4) выдача разрешений на строительство;
- 5) выдача разрешений на ввод объектов в эксплуатацию;
- 6) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования;
- 7) направление уведомления о (не)соответствии планируемых к строительству или реконструкции параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения таких объектов на земельном участке.

Однако п. 1.2 ст. 17 закона № 131-ФЗ предусматривает, что законом субъекта РФ указанные полномочия могут быть переданы на уровень региональных властей. Если такой закон принимается, то в нём описывается, в какой мере в подготовке документации и принятии решений продолжают участвовать органы местного самоуправления.

На данный момент многие субъекты РФ приняли законы о передаче себе градостроительных полномочий².

Необходимо отметить, что перераспределение полномочий не может подменять собой изменение императивных процедур, предусмотренных ГрК РФ. Например, в Ленинградской области процедура подготовки и утверждения ГПЗУ распределена между двумя органами: муниципальные органы подготавливают проект градостроительного плана, а региональный орган власти в области архитектуры «утверждает» его. При этом по непонятным причинам региональный законодатель полагает, что это позволяет ему менять установленные ГрК РФ сроки выдачи градостроительных планов и, главное, фактически отказывать в выдаче его заявителю по некой причине «неутверждения» региональным органом архитектуры. Полагаем, что это не соответствует ни правовой природе градостроительного плана, ни непосредственно ГрК РФ³.

1.1.10. Особенности применения СНиП и национальных стандартов в проектировании и строительстве при их изменении

С учётом того, что ведётся постоянная работа по актуализации СНиП, а действующий Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» в отношении СНиП устанавливает общее правило, что они носят обязательный характер, если включены в Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2014

¹ Для городов федерального значения установлены особенности организации муниципального управления, и, как следствие, все полномочия принадлежат региональным органам власти и распределяются между законодательной и исполнительной ветвями власти.

² См., например, закон Хабаровского края от 20.12.2017 № 305 «О перераспределении отдельных полномочий по подготовке и утверждению документации по планировке территории между органами местного самоуправления Хабаровского муниципального района и органами государственной власти Хабаровского края», закон Московской области от 27.12.2017 № 250/2017-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области по комплексному развитию территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества».

³ Областной закон Ленинградской области от 07.07.2014 № 45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области».

№ 1521¹ (далее – Перечень стандартов), на практике возникает множество вопросов о юридической силе актуализированных редакций СНиП. Эти вопросы связаны с тем, что при актуализации СНиП он получает новый реестровый номер и формально оказывается не включённым в Перечень стандартов.

Департаментом градостроительной деятельности и архитектуры Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в письме от 06.10.2017 № 36052-АС/08 были даны разъяснения по вопросу применения положений СП 47.13330 «СНиП 11-02-96 Инженерные изыскания для строительства. Основные положения», позволяющие вывести общее правило.

Например, актуализированная редакция СП 47.13330.2016 «СНиП 11-02-96 Инженерные изыскания для строительства. Основные положения» утверждена приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1033/пр, с внесением изменений приказом Минстроя России от 10.02.2017 № 86/пр.

СП 47.13330.2016 вступил в действие с 01.07.2017, однако в Перечне стандартов упоминается неактуализированная версия СП – СП 47.13330.2012.

Минстрой в своём письме разъяснил, что в такой ситуации в работе следует руководствоваться на обязательной основе положениями СП 47.13330.2012, включёнными в Перечень стандартов, и на добровольной основе – положениями СП 47.13330.2016 (несмотря на то, что это актуализированная версия, она не включена в Перечень стандартов).

Таким образом, при принятии актуализированной редакции СНиП (СП) его применение становится обязательным только после включения именно актуализированной редакции в Перечень стандартов.

1.2. Разграничение видов строительных работ

Российское законодательство содержит довольно широкий перечень строительных работ. Ещё шире он становится, если добавить в него понятия, используемые специалистами на практике. Между тем далеко не все понимают, какое содержание стоит за тем или иным понятием и как все эти виды работ соотносятся между собой. Неправильное определение вида осуществляемой деятельности строительного характера может повлечь наложение административного штрафа или даже признание объекта самовольной постройкой.

1.2.1. Строительство

Исходя из п. 13 ст. 1 ГрК РФ, строительство – это создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства).

В первую очередь необходимо определиться с соотношением понятий «здание», «строение», «сооружение».

Определение **здания** содержится в пп. 6 п. 2 ст. 2 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее – закон № 384-ФЗ) – это результат строительства, представляющий собой объёмную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую в себя помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и пред-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 № 1521 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

назначенную для проживания и (или) деятельности людей, размещения производства, хранения продукции или содержания животных.

В свою очередь, исходя из пп. 23 п. 2 указанной статьи, **сооружение** – результат строительства, представляющий собой объёмную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов.

Понятие «строение» не имеет самостоятельной смысловой нагрузки, и большинство специалистов сходятся в том, что это понятие используется для обозначения зданий и сооружений одним словом. В настоящее время понятие «строение» исчезло из перечня объектов недвижимого имущества ст. 130 ГК РФ, так что можно говорить об утрате им самостоятельного правового содержания, хотя оно всё ещё встречается в некоторых правовых актах.

Помимо вышеуказанных понятий существует широко используемое в строительстве понятие «объект капитального строительства» – здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (далее – объекты незавершённого строительства), за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек (п. 10 ст. 1 ГрК РФ).

Исходя из ст. 51 ГрК РФ, строительство проводится на основании разрешения на строительство. Перечень случаев, когда разрешение на строительство при выполнении строительных работ не требуется, приведён в п. 17 ст. 51 ГрК РФ. Необходимо отметить, что согласно пп. 5 п. 17 указанной статьи данный перечень является открытым, и региональным властям предоставлено право формировать дополнительные перечни случаев, в которых получение разрешения на строительство не требуется. Хорошим примером использования данной нормы является закон Ленинградской области¹. Согласно данному закону, в частности, не требуется получение разрешения на строительство при реконструкции линейных объектов капитального строительства: линий электропередачи, связи, газопроводов, водопроводов, трубопроводов тепловых сетей, сетей канализации, не требующей увеличения размеров земельных участков, на которых расположены такие объекты. Данная норма существенно упрощает жизнь для сетевых компаний. Аналогичный закон имеется в Московской области² и в ряде других регионов.

Осуществление строительства без соответствующего разрешения (если оно требуется) признаётся самовольным и наказывается штрафом³, а также может быть предметом специального требования по ст. 222 ГК РФ – о сносе самовольной постройки. В этой связи крайне интересен вопрос, какие работы можно выполнять на участке до получения разрешения на строительство.

Многие застройщики приступают к выполнению подготовительных работ на участке до получения разрешения на строительство. При этом чёткого понимания, что может входить в подготовительные работы, а что является уже непосредственно строительством, у участников строительного рынка и чиновников нет.

Одно из определений подготовительных работ содержится в п. 2 раздела III Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства⁴. К ним относятся:

- 1) разборка (демонтаж) зданий и сооружений, стен, перекрытий, лестничных маршей и иных конструктивных и связанных с ними элементов или их частей;
- 2) строительство временных дорог, площадок, инженерных сетей и сооружений;
- 3) устройство рельсовых подкрановых путей и фундаментов (опоры) стационарных кранов;

¹ Закон Ленинградской области от 18.05.2012 № 38-ОЗ «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Ленинградской области».

² Закон Московской области от 10.10.2014 № 124/2014-ОЗ «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Московской области».

³ Статья 9.5 КоАП РФ.

⁴ Приказ Минрегиона РФ от 30.12.2009 № 624.

- 4) установка и демонтаж инвентарных наружных и внутренних лесов, технологических мусоропроводов.

Однако судебная практика исходит из того, что данные подготовительные работы относятся к строительству, и при их выполнении у застройщика уже должно быть на руках разрешение на строительство¹.

В то же время понятие «подготовительные работы» содержится и в п. 3.3 СНиП «Безопасность труда в строительстве. Часть 2. Строительное производство. СНиП 12-04-2002»². Согласно указанной норме до начала строительства объекта генподрядная организация должна выполнить подготовительные работы по организации стройплощадки, необходимые для обеспечения безопасности строительства, включая:

- 1) устройство ограждения территории стройплощадки при строительстве объекта в населённом пункте или на территории организации;
- 2) освобождение строительной площадки для строительства объекта (расчистка территории, снос строений), планировка территории, водоотвод (при необходимости понижение уровня грунтовых вод) и перекладка коммуникаций;
- 3) устройство временных автомобильных дорог, прокладка сетей временного электроснабжения, освещения, водопровода;
- 4) завоз и размещение на территории стройплощадки или за её пределами инвентарных санитарно-бытовых, производственных и административных зданий и сооружений;
- 5) устройство крановых путей, мест складирования материалов и конструкций.

К данному Перечню суды относятся более гуманно. Так, например, ФАС Волго-Вятского округа, сославшись на указанный выше Перечень, пришёл к выводу, что работы по ограждению площадки забором и установке строительного вагончика не подпадают под понятие «строительство», и для их проведения получение разрешения на строительство не требуется³.

Необходимо отметить, что применение судами указанного выше Перечня могло быть обусловлено тем, что он являлся обязательным в силу включения в Перечень обязательных стандартов⁴. Между тем с 1 июля 2015 года действует новый Перечень стандартов, в котором указанный СНиП уже отсутствует. Однако ряд судов по-прежнему применяет указанный перечень при разрешении споров о том, требовалось ли разрешение на строительство при выполнении тех или иных работ⁵. Так, Арбитражный суд Северо-Кавказского округа в одном деле⁶ указал, что выполненные работы по размещению временных бытовок, прокладке временных коммуникаций, установке временного ограждения по границам земельного участка, расчистке территории строительства, выполнению проектной дороги без верхнего покрытия, рытью котлована и начальных работ по его укреплению имеют характер подготовительных, направлены на обеспечение безопасности строительства и не относятся к перечню основных строительных работ, выполнение которых невозможно без получения разрешения на строительство. К аналогичным выводам пришёл Арбитражный суд Центрального округа⁷, обративший внимание, что при оценке факта устройства ограждения, а также временного электроснабжения, не предусмотренного проектной документацией, нижестоящими судами допущена необоснованная подмена понятий

¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 25.12.2014 №Ф05-6882/2014 по делу № А41-7448/14; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 02.04.2015 № Ф01-761/2015 по делу № А31-8575/2014.

² Постановление Госстроя России от 17.09.2002 № 123.

³ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 03.09.2009 по делу № А82-3683/2009-39.

⁴ Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утверждённый распоряжением Правительства РФ от 21.06.2010 № 1047-р.

⁵ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13.10.2016 № Ф09-9140/16 по делу № А50-474/2016; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 28.10.2016 № Ф08-7707/2016 по делу № А32-13297/2016.

⁶ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 07.03.2018 № Ф08-691/2018 по делу № А32-43768/2016.

⁷ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 16.03.2018 № Ф10-6307/2017 по делу № А68-12189/2015.

«подготовительные строительные работы» и подготовительные работы по организации стройплощадки перед началом строительства. Но назвать такую практику системной не представляется возможным.

Вероятно, подготовительные работы, указанные в Перечне, утверждённом Приказом Минрегиона РФ от 30.12.2009 № 624, суды относят к строительным работам, так как они находятся в разделе III, который называется «Виды работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту». В то же время работы, перечисленные в СНиП 12-04-2002, таковыми не признают, поскольку, исходя из формулировки соответствующего пункта, генподрядчик должен их выполнить до начала строительства для обеспечения безопасности строительства.

К сожалению, некоторые виды работ (например, организация временных дорог) содержатся в обоих списках, что создаёт неопределённость в данном вопросе.

В 2015 году Министерство строительства и ЖКХ РФ подготовило проект поправок в Градостроительный кодекс, разрешающих застройщикам проводить подготовительные работы до получения разрешения на строительство. Однако данный проект получил отрицательное заключение по итогам процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) как содержащий положения, устанавливающие избыточные административные и иные ограничения для бизнеса.

В 2017 году Министерством строительства и ЖКХ РФ подготовлена доработанная редакция проекта поправок в ГрК РФ и отдельные законодательные акты, которым предлагается ввести в ГрК РФ понятие «комплекс работ подготовительного периода строительства, реконструкции», под которым предлагается понимать перечень видов работ, которые могут выполняться до выдачи разрешения на строительство, в целях обеспечения начала строительства, реконструкции объекта капитального строительства. При этом проектом предусмотрено, что на выполнение таких работ необходимо будет получать отдельное разрешение. Однако, несмотря на то что проект получил положительное заключение ОРВ и должен был быть рассмотрен в Правительстве РФ, документ так и остался законопроектом¹, а предусмотренные им изменения относительно комплекса работ подготовительного периода строительства, реконструкции не вошли в масштабные поправки в ГрК в 2018 году.

С учётом вышеизложенного необходимо констатировать, что в отсутствие законодательного разграничения видов подготовительных работ, не относящихся к строительным и не требующих получения разрешения на строительство и отсутствия в настоящее время общефедеральной устоявшейся практики по вопросу возможности осуществления подготовительных работ без получения разрешения на строительство, застройщик каждый раз рискует, приступая к выполнению подготовительных работ до получения разрешения на строительство, если на уровне региона не принято каких-либо специальных актов, регулирующих этот вопрос.

Ещё одним вопросом, представляющим практический интерес, является строительство некапитальных объектов, под которыми в п. 10.2 ст. 1 ГрК РФ² понимаются строения, сооружения, которые не имеют прочной связи с землёй и конструктивные характеристики которых позволяют осуществить их перемещение и (или) демонтаж и последующую сборку без несоразмерного ущерба назначению и без изменения основных характеристик строений, сооружений (в том числе киосков, навесов и других подобных строений, сооружений).

Согласно пп. 2 п. 17 ст. 51 ГрК РФ для возведения таких объектов не требуется получение разрешения на строительство. Однако это не означает, что размещение некапитальных объектов вообще не требует согласования с местными властями. Застройщику при размещении некапитальных объектов необходимо руководствоваться региональным законодательством.

Например, в соответствии с законодательством Санкт-Петербурга³, некапитальные нестационарные строения и сооружения относятся к элементам благоустройства, размещаемым на тер-

¹ Проект акта размещён Минстроем России на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу: <http://regulation.gov.ru> (ID проекта: 02/04/09-17/00073487).

² Введён Федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2015 № 891-180 «О благоустройстве в Санкт-Петербурге»; Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 09.11.2016 № 961 «О Правилах благоустройства территории Санкт-Петербурга и о внесении изменений в некоторые постановления Правительства Санкт-Петербурга».

ритории земельного участка независимо от формы собственности на основании разработанного проекта благоустройства, подлежащего согласованию с уполномоченными Правительством Санкт-Петербурга исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга.

Аналогичное регулирование предусматривается законодательством Москвы¹, согласно которому объекты, не являющиеся объектами капитального строительства, относятся к объектам благоустройства, а правила их размещения устанавливаются Правительством Москвы. Например, проект размещения некапитальных объектов (предварительный и основной) без предоставления участков и установления сервитутов² подлежит согласованию с соответствующим департаментом города.

Несоблюдение установленного на уровне субъекта порядка согласования размещения объектов благоустройства, а равно самовольная установка таких объектов является основанием для привлечения к административной ответственности в соответствии с законами субъекта об административных правонарушениях³.

1.2.2. Реконструкция

В соответствии с п. 14 ст. 1 ГрК РФ *под реконструкцией объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов)* понимается изменение параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объёма), в том числе надстройка, перестройка, расширение объекта капитального строительства, а также замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов.

Таким образом, реконструкция – это всегда изменение каких-либо характеристик объекта. С точки зрения гражданского права реконструкция является переработкой вещи (ст. 220 ГК РФ), и, соответственно, в результате реконструкции всегда возникает новая вещь.

ГрК РФ не предусматривает отдельной разрешительной документации для реконструкции объектов капитального строительства. Застройщик при реконструкции, так же как и при строительстве, получает разрешение на строительство, а по окончании реконструкции – разрешение на ввод объекта в эксплуатацию. Именно эти документы будут указаны в качестве правоустанавливающих в ЕГРН.

Между тем ранее отдельные изменения характеристик объекта регистрирующий орган не считал реконструкцией и просто вносил запись об изменениях. К таким изменениям, например, относились изменение объёма выполненных строительного-монтажных работ (процент готовности) для объектов незавершённого строительства, изменение площади объекта в связи с её уточнением в установленном порядке, в том числе при изменении порядка определения площади объекта⁴. С 1 января 2017 года вступил в силу новый закон о регистрации недвижимости⁵ и порядок ведения Единого государственного реестра недвижимости⁶, и данные документы не предусматривают напрямую перечень случаев, в которых изменение характеристик объекта не является реконструкцией.

¹ Закон г. Москвы от 30.04.2014 № 18 «О благоустройстве в городе Москве».

² Постановление Правительства Москвы от 13.11.2012 № 636-ПП «О размещении и установке на территории города Москвы объектов, не являющихся объектами капитального строительства, и объектов, размещение которых осуществляется без предоставления земельных участков и установления сервитутов».

³ Постановление Верховного Суда РФ от 27.07.2015 № 305-АД15-6840 по делу № А40-156062/2014; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.10.2018 № 13АП-19425/2018 по делу № А56-118238/2017; Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 04.04.2018 № 78-АПГ18-7.

⁴ П. 68 Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, состава номера регистрации, утверждённых приказом Минэкономразвития России от 23.12.2013 № 765.

⁵ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

⁶ Утверждён приказом Минэкономразвития России от 16.12.2015 № 943.

Реконструированная постройка, так же как и вновь возведённая, может оказаться самовольной постройкой, если застройщиком не будут получены необходимые согласования и соблюдены обязательные строительные и градостроительные нормы. При этом основным способом устранения нарушения будет являться реконструкция (п. 10 ст. 55.32 ГрК РФ).

Принципиально важно отличать реконструкцию от других видов работ, в частности от капитального ремонта и от перепланировки, поскольку такие работы, в отличие от реконструкции, не требуют получения разрешения на строительство в рамках ГрК РФ.

Сравнение определений данных видов работ показывает, что основным отличием является *изменение параметров объекта капитального строительства* при реконструкции и отсутствие такого изменения при выполнении капитального ремонта или перепланировки. Между тем установить, что под этим понимает законодатель, не так просто. Для того чтобы понять этот критерий, придётся обратиться к правоприменительной практике:

- Если в результате выполнения работ появляется пристройка, изменяются внешние границы здания (например, пристроен балкон, лоджия), суды практически единогласно признают такие работы реконструкцией¹.
- Работы по обустройству навесных фасадных систем хоть и не увеличивают площадь здания, по мнению Минрегиона РФ, являются работами по реконструкции, поскольку затрагивают конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности объекта капитального строительства².
- Арбитражный суд Уральского округа усмотрел в работах по переустройству технического подполья в эксплуатируемый подвал реконструкцию³.
- Устройство отдельного входа в помещение в наружной стене здания в существующих границах реконструкцией не является (по мнению Жилищного комитета Санкт-Петербурга⁴).
- Работы по утеплению наружных стен многоквартирного дома не являются действиями по реконструкции, как, впрочем, и перепланировкой или переустройством помещений⁵.
- При реконструкции зданий (объектов), исходя из сложившихся градостроительных условий и действующих норм проектирования, помимо работ, выполняемых при капитальном ремонте, могут осуществляться: изменение планировки помещений, возведение надстроек, встроек, пристроек, а при наличии необходимых обоснований – их частичная разборка; повышение уровня инженерного оборудования, включая реконструкцию наружных сетей (кроме магистральных); улучшение архитектурной выразительности зданий (объектов), а также благоустройство прилегающих территорий⁶.
- Не подпадают под понятие реконструкции работы, в результате которых изменилась площадь здания, при условии, что такое изменение площади не затрагивает конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности объекта капитального строительства, не превышает предельные параметры разрешённого строительства, установленные градостроительным регламентом. Например, если площадь здания уменьшилась за счёт монтажа и демонтажа внутренних перегородок, выравнивания стен и проведения более точных замеров⁷.

Эти и многие другие примеры судебной и правоприменительной практики подтверждают вывод о нечёткости границы между реконструкцией и другими работами в отношении объектов ка-

¹ «Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.03.2014.

² Письмо Минрегиона РФ от 22.02.2012 № 3706-ДШ/08.

³ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 01.06.2015 № Ф09-2976/15 по делу № А50-14365/2014.

⁴ Письмо Жилищного комитета Правительства Санкт-Петербурга от 13.12.2011 № 18-5796/11.

⁵ Определение Верховного Суда РФ от 28.04.2015 № 11-КГ15-9.

⁶ П. 5.3 Приказа Госкомархитектуры от 23.11.1988 № 312 «Об утверждении ведомственных строительных норм Госкомархитектуры «Положение об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания жилых зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения».

⁷ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.01.2017 № Ф04-6799/2016 по делу № А46-3389/2016.

питального строительства. В случае возникновения сомнений относительно характера предстоящих работ можно порекомендовать застройщику обратиться в соответствующий государственный (муниципальный) орган с заявлением о выдаче разрешения на строительство. Если застройщику повезёт, то он получит ответ от государственного органа, что для проведения работ, указанных в заявлении, разрешение на строительство не требуется. Данный ответ поможет в суде, если надзорный орган впоследствии изменит свой подход и попытается привлечь его к ответственности. Однако уполномоченный орган может отказать в выдаче разрешения на строительство и по строго формальным основаниям – отсутствует положительное заключение экспертизы проектной документации. В таком случае застройщику остаётся надеяться только на правоприменительную и судебную практику, в которой фигурировал тот вид работ, который застройщик собирается осуществлять. Но анализ такой практики в любом случае не даст однозначной гарантии аналогичного подхода уполномоченного органа и суда в конкретной ситуации.

Отдельно хотелось бы рассмотреть вопрос о разграничении работ по реконструкции и нового строительства со сносом старого здания. Несмотря на то, что по своему характеру оба названных вида работ требуют получения разрешения на строительство, встречаются на практике ситуации, когда разграничение таких понятий может играть существенную роль для застройщика. Так, недопустимость нового строительства (а соответственно, и сноса как его этапа) в границах территории объекта культурного наследия установлена пп. 1 п. 1 ст. 5.1 закона РФ от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – закон № 73-ФЗ). Между тем, исходя из формулировок данной нормы, реконструкция объектов капитального строительства (которые не являются ОКН) без увеличения объёмно-пространственных характеристик в границах данной территории допускается.

Как и в случаях, описанных выше, между новым строительством и сносом как его первым этапом и реконструкцией, при которой будет оставлена незначительная часть капитальных конструкций прежнего здания, не всегда можно провести чёткую границу. По нашему мнению, в рамках реконструкции должна быть оставлена как минимум одна несущая конструкция. Если же будут оставлены только отдельные элементы такой конструкции, её функциональное назначение будет утеряно, и подобные работы следует оценивать как снос и новое строительство. Между тем в судебной или правоприменительной практике сложившегося подхода нет.

1.2.3. Капитальный ремонт

Понятие «капитального ремонта» содержится всё в той же ст. 1 ГрК РФ. Согласно п. 14.2 данной статьи, капитальный ремонт объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) – это замена и (или) восстановление строительных конструкций объектов капитального строительства или элементов таких конструкций, за исключением несущих строительных конструкций, замена и (или) восстановление систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения объектов капитального строительства или их элементов, а также замена отдельных элементов несущих строительных конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановление указанных элементов.

В отличие от строительства или реконструкции в результате проведения работ по капитальному ремонту не возникает новая вещь. Кроме того, проведение капитального ремонта с 2011 года не требует прохождения экспертизы¹ проектной документации (п. 3 ст. 49 ГрК РФ), получения разрешения на строительство (пп. 4.1 п. 17 ст. 51 ГрК РФ) и, соответственно, ввода в эксплуатацию нового объекта.

Указанные отличия подталкивают застройщиков к расширительному толкованию понятия «капитальный ремонт» и попыткам произвести в рамках этой процедуры реконструкцию объек-

¹ Исключением является пп. 1 п. 3.3 ст. 49 ГрК РФ, устанавливающий, что проектная документация объектов капитального строительства подлежит государственной экспертизе в случаях, если сметная стоимость капитального ремонта в соответствии с требованиями настоящего Кодекса подлежит проверке на предмет достоверности её определения.

та капитального строительства. Рассмотрим подробнее, какие работы можно выполнять в рамках капитального ремонта.

Из текущего определения капитального ремонта можно выделить следующие виды работ, входящие в это понятие:

- замена и (или) восстановление не являющихся несущими конструкций объектов капитального строительства или элементов таких конструкций;
- замена отдельных элементов несущих строительных конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановление указанных элементов (т.е. в отношении несущих конструкций речь идёт только об их «элементах»);
- замена и (или) восстановление систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения объектов капитального строительства или их элементов.

Таким образом, определение капитального ремонта не предполагает создание новых видов конструкций либо систем и сетей инженерно-технического обеспечения, т.е. для отнесения работ к капитальному ремонту одним из признаков является существование самой конструкции или систем и сетей инженерно-технического обеспечения на момент начала работ (т.е. при отсутствии системы вентиляции в здании её создание не относится к капитальному ремонту).

Помимо определений, данных в ГрК РФ, для разграничения реконструкции и капитального ремонта суды зачастую руководствуются Ведомственными строительными нормами Госкомархитектуры «Положение об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания жилых зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения», утверждёнными Приказом Госкомархитектуры от 23.11.1988 № 312¹. В силу п. 1.2 указанного Положения оно является обязательным для всех организаций, учреждений и предприятий, осуществляющих реконструкцию, капитальный и текущий ремонт, техническое обслуживание зданий.

В соответствии с п. 5.1 данного документа капитальный ремонт должен включать устранение неисправностей всех изношенных элементов, восстановление или замену (кроме полной замены каменных и бетонных фундаментов, несущих стен и каркасов) их на более долговечные и экономичные, улучшающие эксплуатационные показатели ремонтируемых зданий. При этом может осуществляться экономически целесообразная модернизация здания или объекта: улучшение планировки, увеличение количества и качества услуг, оснащение недостающими видами инженерного оборудования, благоустройство окружающей территории.

Особое внимание стоит обратить на формулировку «оснащение недостающими видами инженерного оборудования». Исходя из определения, данного ГрК РФ, в отношении инженерных сетей в рамках капитального ремонта допустимо производить только замену и (или) восстановление систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения объектов капитального строительства или их элементов. То есть, в отличие от Ведомственных строительных нормативов, ГрК РФ исходит из того, что новые инженерные сети и системы в рамках капитального ремонта появиться не могут. В то же время ГрК РФ не относит работы по устройству новых инженерных сетей и к реконструкции.

Таким образом, если застройщик осуществляет прокладку новой инженерной сети в объекте капитального строительства, не затрагивая при этом несущих конструкций, такие работы можно было бы назвать переоборудованием, однако в законодательстве такой термин применяется только в отношении жилых помещений. В любом случае такие работы не требуют получения разрешения на строительство.

Для сравнения капитального ремонта с реконструкцией можно также обратиться к п. 5.3 указанных выше строительных норм. Так, при реконструкции зданий (объектов), исходя из сло-

¹ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 16.11.2015 № Ф06-2387/2015 по делу № А12-9157/2015; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10.10.2018 № Ф01-4519/2018 по делу № А29-1707/2017; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13.10.2017 № Ф07-8763/2017 по делу № А05-13489/2016.

жившихся градостроительных условий и действующих норм проектирования, помимо работ, выполняемых при капитальном ремонте, могут осуществляться:

- изменение планировки помещений, возведение надстроек, встроек, пристроек, а при наличии необходимых обоснований – их частичная разборка;
- повышение уровня инженерного оборудования, включая реконструкцию наружных сетей (кроме магистральных);
- улучшение архитектурной выразительности зданий (объектов), а также благоустройство прилегающих территорий.

При реконструкции объектов коммунального и социально-культурного назначения может предусматриваться расширение существующих и строительство новых зданий и сооружений подсобного и обслуживающего назначения, а также строительство зданий и сооружений основного назначения, входящих в комплекс объекта, взамен ликвидируемых.

Необходимо отметить, что суды понимают под капитальным ремонтом не только непосредственно ремонт, но и работы, которые изменили объект в части, не касающейся его параметров как объекта капитального строительства.

Так, со ссылкой на определение капитального ремонта ФАС СЗО отказался признавать самовольной реконструкцией работы, в результате проведения которых часть подземной парковки стала пригодной для использования под торгово-развлекательную зону¹.

1.2.4. Переустройство и перепланировка

Согласно ст. 25 ЖК РФ перепланировка жилого помещения представляет собой изменение его конфигурации, а переустройство жилого помещения – установку, замену или перенос инженерных сетей, санитарно-технического, электрического или другого оборудования, требующих внесения изменений в технический паспорт жилого помещения.

Порядок действий заинтересованных лиц, а также основания проведения переустройства и (или) перепланировки жилого помещения установлены ст. 26 ЖК РФ.

Работы, которые могут включать в себя указанные понятия, перечислены в п. 1.7.1 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утверждённых Постановлением Госстроя РФ от 27.09.2003 № 170.

В частности, *перепланировка* жилых помещений может включать: перенос и разборку перегородок, перенос и устройство дверных проёмов, разукрупнение или укрупнение многокомнатных квартир, устройство дополнительных кухонь и санузлов, расширение жилой площади за счёт вспомогательных помещений, ликвидация тёмных кухонь и входов в кухни через квартиры или жилые помещения, устройство или переоборудование существующих тамбуров.

Переоборудование жилых помещений (к которому согласно п. 1.7 указанных Правил относится и переустройство) может включать в себя: установку бытовых электроплит взамен газовых плит или кухонных очагов, перенос нагревательных сантехнических и газовых приборов, устройство вновь и переоборудование существующих туалетов, ванных комнат, прокладку новых или замену существующих подводящих и отводящих трубопроводов, электрических сетей и устройств для установки душевых кабин, джакузи, стиральных машин повышенной мощности и других сантехнических и бытовых приборов нового поколения.

Аналогичный перечень содержится в п. 3.7.4 Методического пособия по содержанию и ремонту жилищного фонда МДК 2-04.2004, утверждённого Госстроем России. В силу п. 1.3 данного пособия, его применение не является обязательным, однако в судебных актах нередко можно встретить на него ссылку².

Несмотря на отсутствие в данных перечнях прямого указания на это, полагаем, что они носят открытый характер, поскольку системное толкование законодательства и анализ судебной прак-

¹ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 04.12.2013 по делу № А21-860/2013.

² Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 27.03.2014 по делу № А81-889/2013, Определение Верховного Суда РФ от 15.05.2017 № 307-КГ17-4357 по делу № А42-9738/2015.

тики позволяют относить к этим видам и другие работы, соответствующие понятиям, данным в ст. 25 ЖК РФ.

Понятия «перепланировка» и «переустройство» в федеральном законодательстве применяются только к жилым помещениям.

Однако на практике, когда в отношении нежилых помещений необходимо провести работы, которые не входят в понятие капитального ремонта и не изменяют параметры объекта капитального строительства, застройщики оформляют такие работы как перепланировку (переоборудование). Региональные власти идут им навстречу, принимая нормативные акты, так или иначе легализующие эту процедуру. Так, к полномочиям Жилищного комитета Правительства Санкт-Петербурга относится осуществление методического руководства по вопросам переустройства и перепланировки жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах, по вопросам оценки пригодности жилых помещений для проживания¹. В соответствии с Положением о районной межведомственной комиссии, утверждённым Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 04.02.2005 № 112, к полномочиям данного органа относится согласование проектов на перепланировку нежилых помещений без изменения их назначения, если при этом существенно не затрагиваются несущие конструкции здания, а также приёмка в эксплуатацию таких помещений после перепланировки.

При этом отсутствует указание, что такие процедуры выполняются только в отношении помещений в жилых домах. Подобные нормативные акты имеются и в Москве².

Судебная практика единообразна в вопросе распространения ст.ст. 25-26 ЖК РФ на нежилые помещения в многоквартирных жилых домах³. *Вопрос о применении данных статей к нежилым зданиям остаётся открытым и во многом зависит от правоприменительной практики в регионах.*

В то же время отдельные государственные органы при толковании норм ГрК РФ и ЖК РФ приходят к выводу, что реконструкция и перепланировка соотносятся как общее и частное. Так, Минэкономразвития России дало пояснение, согласно которому кадастровый учёт изменений и (или) постановка на учёт помещений в нежилых зданиях (сооружениях) в связи с их «перепланировкой» осуществляется в соответствии с техническим планом, подготовленным на основании документов о реконструкции здания (сооружения) или его части⁴. Но на данный момент такая позиция не получила широкого распространения.

Таким образом, переустройство и перепланировка нежилых помещений, нежилых зданий на практике проводится по процедуре, аналогичной перепланировке (переустройству) жилых помещений.

Между тем, по нашему мнению, сложившаяся практика является порочной. Необходимость согласования переустройства или перепланировок в жилых домах с органами государственной (муниципальной) власти можно оправдать санитарными и прочими требованиями. Например, не допускается размещение над жилыми комнатами уборной, ванной (душевой) или кухни⁵. Но в отношении нежилых зданий должен применяться ГрК РФ, а не ЖК РФ.

Тем не менее Федеральным законом от 27.12.2018 № 558-ФЗ⁶, вступившим в силу с 08.01.2019, внесены изменения в ЖК РФ, устанавливающие единый порядок регулирования переустройства и перепланировки жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме (пп. 7 п. 1 ст. 4 ЖК РФ). Теперь к полномочиям органов местного самоуправления в области

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30.12.2003 № 175 «О Жилищном комитете».

² Требования к проведению переустройства и (или) перепланировки жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах и жилых домах, утверждённые Постановлением Правительства Москвы от 25.10.2011 № 508-ПП.

³ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 06.10.2014 № Ф03-3968/2014 по делу № А59-4317/2013.

⁴ Письмо Минэкономразвития России от 14.04.2015 № Д23и-1578 «О государственном кадастровом учёте изменений помещений в результате перепланировки, реконструкции».

⁵ П. 24 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утверждённого Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 № 47.

⁶ Федеральный закон от 27.12.2018 № 558-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и в части упорядочения норм, регулирующих переустройство и (или) перепланировку помещений в многоквартирном доме».

жилищных отношений (ст. 14 ЖК РФ) прямо относятся согласование переустройства и перепланировки нежилых помещений в многоквартирном доме (п. 7), также определение порядка получения документа, подтверждающего принятие решения о согласовании или об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме в соответствии с условиями и порядком переустройства и перепланировки помещений в многоквартирном доме (п. 9).

Таким образом, собственники жилых и нежилых помещений обязаны согласовывать проведение переустройства и (или) перепланировки таких помещений с органами местного самоуправления (п.п. 5 и 6 ст. 26 ЖК РФ), получать согласие общего собрания на перепланировку и (или) переустройство помещения, если при этом затрагивается общее имущество МКД (пп. 3 п. 2 ст. 26 ЖК РФ), а также подтверждать завершение работ актом приёмочной комиссии (п. 1 ст. 28 ЖК РФ). Кроме того, собственники помещений в МКД несут ответственность за самовольное переустройство и (или) перепланировку (ст. 29 ЖК РФ).

В соответствии с пп. 4 п. 17 ст. 51 ГрК РФ выдача разрешения на строительство не требуется в случае изменения объектов капитального строительства и (или) их частей, если такие изменения не затрагивают конструктивные и другие характеристики их надёжности и безопасности и не превышают предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции, установленные градостроительным регламентом. Исходя из данной нормы, работы, которые не затрагивают характеристики объекта капитального строительства, могут выполняться без получения разрешения на строительство или каких-либо иных согласований.

На практике также можно столкнуться с такими работами, как модернизация, перевооружение, техническое обслуживание. Как было показано выше, отнесение работ даже к группам, которые имеют определение на федеральном уровне, зачастую составляет сложность. Поэтому рекомендуем застройщикам придерживаться исследованных выше понятий при проектировании и строительстве, а при необходимости использования другой терминологии обязательно пояснять, какие конкретно работы будут выполняться с использованием формулировок законов и технических регламентов.

1.2.5. Работы по сохранению объектов культурного наследия

Данная группа работ сформирована не в силу однородности входящих в неё видов работ, а в силу их выполнения в отношении особых зданий, сооружений – объектов культурного наследия. Поэтому работы по сохранению не представляется возможным напрямую соотносить с «обычными» работами, предусмотренными Градостроительным кодексом РФ.

К работам по сохранению относятся консервация, ремонт, реставрация и приспособление для современного использования. Подробнее о каждом из этих видов работ будет рассказано позднее в соответствующем разделе.

На основании проведённого исследования можно сказать, что чётких границ, разделяющих виды работ по группам, в законодательстве на данный момент нет. Выполнение каждого вида работ, хоть немного отличного от обычного, требует от застройщика анализа правоприменительной и судебной практики, уточнения мнения уполномоченного органа, консультаций со строительными специалистами и юристами. В противном случае застройщик по результатам проведённой проверки в рамках осуществления государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия рискует получить судебное решение о признании постройки самовольной по результатам проверки. Однако результаты такой проверки могут быть оспорены в судебном порядке¹.

Дальнейшее реформирование законодательства потребует уточнения определений как на уровне ГрК РФ, так и на уровне технических регламентов. Чёткость и однозначность формулировок в данной сфере являются необходимым условием для снижения рисков признания работ самовольными.

¹ П. 9 ст. 11 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – закон № 73-ФЗ).

Таблица 2. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРОЦЕДУР В ОТНОШЕНИИ ОБЪЕКТА КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Наименование работ	Работы по сохранению		«Общие» процедуры	
	ремонт / реставрация	приспособление для современного использования	перепланировка / переустройство	капитальный ремонт
Косметический ремонт	+	+	+	+
Углубление (понижение уровня пола) подвала (цокольного этажа)	-	+	-	-
Гидроизоляция подвала (цокольного этажа)	+	+	-	+
Демонтаж / монтаж внутренних некапитальных перегородок	-	+	+	+
Устройство дополнительных проёмов в капитальных стенах и перекрытиях (сводах) либо демонтаж частей стен, перекрытий (сводов)	-	+	+	-
Демонтаж старых / устройство новых лестничных пролётов	-	+	-	+
Демонтаж / перенос старых и прокладка новых инженерных коммуникаций	-	+	+/-	+
Замена инженерных систем	-	+	-	+
Замена лифтов, эскалаторов, автоматических дверей	-	+	-	+
Установка новых лифтов, эскалаторов, автоматических дверей	-	+	-/+	-
Ремонт кровли, в том числе с заменой стропильной системы	+	+	-	+
Надстройка этажа	-	+	-	-
Организация мансарды	-	+	-	-
Строительство пристройки	-	+	-	-
Пристройка балкона (лоджии)	-	+	-	-
Обустройство навесного фасада	-	+	-	+
Устройство отдельного входа в стене дома	-	+	+	-
Утепление наружных стен	+	+	+	+

1.2.6. Снос

До недавнего времени порядок выполнения работ по сносу объектов капитального строительства (далее – ОКС) ГрК РФ не был детально урегулирован, что способствовало неоднозначной трактовке вопроса относительно необходимости получения соответствующего разрешения уполномоченного органа на осуществление сноса ОКС.

В основном судебная практика исходила из того, что работы по сносу (демонтажу) ОКС или его части относятся к строительной деятельности и требуют получения распоряжения органа местного самоуправления о сносе такого объекта. Данный вывод строится на системном толковании положений п. 13 ст. 1, пп. 7 п. 12 ст. 48 ГрК РФ, разъяснений Минэкономразвития

России¹, а также Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию² (пункты 1, 8, 10). При этом соответствующая практика сформирована по делам, в которых снос осуществлялся с целью последующего строительства, в связи с чем такие работы рассматривались в качестве отдельного этапа строительства, и их проведение должно быть санкционировано путём выдачи разрешения на строительство³.

В то же время Верховный Суд РФ при рассмотрении одного из дел указал⁴, что в отсутствие доказательств того, что работы по демонтажу (сносу) произведены на начальном этапе строительства либо в составе работ по реконструкции ОКС, сами по себе работы по демонтажу (сносу) к строительным работам не относятся, поэтому для выполнения таких работ получение разрешения на строительство не требовалось. При таких обстоятельствах отсутствуют основания для применения мер административной ответственности за выполнение строительных работ без разрешения (п. 1 ст. 9.5 КоАП РФ).

В настоящее время по результатам изменений, внесённых в августе 2018 года в ГрК РФ⁵, снос ОКС стал самостоятельным видом градостроительной деятельности (п. 1 ст. 1 ГрК РФ) и получил соответствующее регулирование в положениях новой главы 6.4 ГрК РФ, определившей, в частности, основания осуществления сноса; основания подготовки проекта организации работ по сносу; лиц, осуществляющих подготовку проекта организации работ по сносу; лиц, осуществляющих работы по сносу и требования к ним; порядок направления уведомления о планируемом сносе; особенности сноса самовольных построек или приведения их в соответствие с установленными требованиями; особенности сноса объектов, расположенных в зонах с особыми условиями использования территорий, или приведения таких объектов в соответствие с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах зон с особыми условиями использования территорий.

Согласно п. 14.4 ст. 1 ГрК РФ, под «сносом объекта капитального строительства» понимается ликвидация объекта путём его разрушения (за исключением разрушения вследствие природных явлений либо противоправных действий третьих лиц), разборки и (или) демонтажа объекта капитального строительства, в том числе его частей.

Для осуществления сноса ОКС, в соответствии со ст. 55.30 ГрК РФ, необходимо соответствующее решение собственника объекта, застройщика либо в предусмотренных законом случаях суда или органа местного самоуправления (например, при сносе самовольной постройки).

По общему правилу снос объекта осуществляется на основании проекта организации работ по сносу ОКС, подготавливаемого в качестве самостоятельного документа, за исключением ряда случаев (п. 2 ст. 55.30 ГрК РФ).

Во-первых, если снос ОКС осуществляется для целей нового строительства или реконструкции, то регулирование выполнения таких работ осуществляется в порядке гл. 6 ГрК РФ (п. 8 ст. 55.30 ГрК РФ), а сам проект работ по сносу подготавливается в составе проектной документации возводимого или реконструируемого объекта в качестве отдельного раздела (пп. 7 п. 12 ст. 48 ГрК РФ).

Во-вторых, разработка проекта сноса не требуется для сноса гаражей физических лиц, садовых домов и хозяйственных построек на садовых участках, объектов ИЖС, некапитальных объектов, а также строений и сооружений вспомогательного использования (п. 3 ст. 55.30, пп. 1-3 п. 17 ст. 51 ГрК РФ). Закон устанавливает право застройщика по собственной инициативе подготовить такой проект.

¹ Письмо Минэкономразвития России от 16.04.2015 № Д23и-1663 «О рассмотрении обращения».

² Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

³ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 02.04.2015 № Ф01-761/2015 по делу № А31-8575/2014; Апелляционное определение Московского городского суда от 20.07.2016 по делу № 33а-28522/2016; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 05.03.2018 № 33а-3679/2018 по делу № 2а-174/2017.

⁴ Постановление Верховного Суда РФ от 10.10.2016 № 304-АД16-12581 по делу № А70-13521/2015.

⁵ Федеральный закон от 03.08.2018 № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В-третьих, в переходный период действует правило, согласно которому проект по сносу не требуется, если до 04.08.2018 начаты работы по сносу такого объекта, не связанному с реконструкцией или строительством нового объекта на месте снесённого (п. 8 ст. 16 Федерального закона от 03.08.2018 № 340-ФЗ).

Требования к составу и содержанию проекта организации работ по сносу ОКС устанавливаются Правительством Российской Федерации (п. 5 ст. 55.30). Проект соответствующего постановления, разработанный Минстроем России, в настоящее время получил положительное заключение об оценке регулирующего воздействия и должен быть передан на рассмотрение Правительства РФ¹.

При этом сам ГрК РФ содержит ряд требований, обязательных к соблюдению при подготовке такого проекта:

- проект должен быть подготовлен специалистом по организации архитектурно-строительного проектирования, сведения о котором включены в национальный реестр соответствующих специалистов (п. 2 ст. 55.30);
- проект готовится на основании результатов и материалов обследования ОКС (п. 4 ст. 55.30);
- проект должен соответствовать требованиям технических регламентов, санитарно-эпидемиологическим требованиям, требованиям в области охраны окружающей среды, требованиям безопасности деятельности в области использования атомной энергии, требованиям к осуществлению деятельности в области промышленной безопасности (п. 4 ст. 55.30).

Дополнительно п. 6 ст. 55.30 ГрК РФ предусматривается подготовка застройщиком или техническим заказчиком сметы на снос ОКС в случае, если снос осуществляется с привлечением средств:

- бюджетов бюджетной системы РФ;
- юридических лиц, созданных РФ, субъектами РФ или муниципальными образованиями;
- юридических лиц, если доля участия РФ, субъектов РФ, муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах которых составляет более 50 процентов.

Также к числу обязательных требований к сносу ОКС, установленных законом (п.п. 1, 2 ст. 55.31 ГрК РФ), относится предварительное отключение объекта от сетей инженерно-технического обеспечения, а также после вывода ОКС из эксплуатации в установленных федеральными законами случаях². Для этого застройщику необходимо получить в организациях, осуществляющих эксплуатацию соответствующих сетей, технические условия, выдаваемые на безвозмездной основе в течение 10 рабочих дней с даты поступления соответствующего письменного заявления.

Отключение ОКС от сетей подтверждается актом, подписанным соответствующей эксплуатирующей организацией. Порядок отключения ОКС от сетей инженерно-технического обеспечения устанавливается Правительством РФ. Проект соответствующего постановления, разработанный Минстроем России, в настоящее время прошёл публичные обсуждения и ожидает процедуры оценки регулирующего воздействия³.

В процессе сноса ОКС должны быть приняты меры, направленные на предупреждение причинения вреда жизни и здоровью людей, а также имуществу третьих лиц и окружающей среде. Кроме того, п. 3 ст. 55.31 ГрК РФ в процессе сноса предусмотрено устройство временных ограждений, подъездных путей, мероприятия по утилизации мусора. По сути, такие работы являют-

¹ <https://regulation.gov.ru/projects#npa=84599>

² Необходимость выполнения процедур по выводу из эксплуатации предусматривается для технически сложных объектов: объектов электроэнергетики (ст. 44 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Постановление Правительства РФ от 26.07.2007 № 484 «О выводе объектов электроэнергетики в ремонт и из эксплуатации»); источников тепловой энергии и тепловых сетей (ст. 21 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Постановление Правительства РФ от 06.09.2012 № 889 «О выводе в ремонт и из эксплуатации источников тепловой энергии и тепловых сетей»); ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения (ст. 33 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»); гидротехнических сооружений (Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений») и др.

³ <https://regulation.gov.ru/projects#npa=86537>

ся подготовительными, что приводит нас к важному практическому вопросу – необходимости получения соответствующего согласования (разрешения) и регулирования порядка взаимодействия застройщика и местных властей при осуществлении сноса ОКС.

Представляется, что законодательное разделение работы по сносу ОКС в зависимости от целей осуществления такого сноса пресечёт практику споров, связанных с разрешительной документацией на снос.

Поскольку, как было указано ранее, снос ОКС, осуществляемый для целей нового строительства или реконструкции, регулируется положениями гл. 6 ГрК РФ (п. 8 ст. 55.30 ГрК РФ), а проект сноса является частью проектной документации на строительство или реконструкцию, полагаем, что вопрос о необходимости получения разрешения на строительство на момент сноса строения на участке должен решаться с учётом подготовленной проектной документации. Если демонтаж строения, согласно такой документации, является первым этапом строительства, то при его выполнении следует уже иметь на руках разрешение на строительство. Если же проектная документация составлялась из расчёта, что к моменту начала строительных работ участок уже будет освобождён от строений, застройщик может сначала выполнить демонтаж строений на участке (без получения разрешения на строительство), а уже потом получить соответствующее разрешение и приступить к возведению нового здания в соответствии с проектом.

Согласно п.п. 9–14 ст. 52.31 ГрК РФ установлен уведомительный порядок начала и завершения сноса ОКС для целей, не связанных со строительством или реконструкцией, в том числе для сноса объектов, указанных в пп.пп. 1–3 п. 17 ст. 51 ГрК РФ.

Проект приказа Минстроя об утверждении форм соответствующих уведомлений в настоящее время получил положительное заключение оценки регулирующего воздействия и ожидает передачи на утверждение в Минюст¹.

Уведомление о планируемом сносе необходимо подать в орган МСУ в письменной форме либо через единый портал государственных и муниципальных услуг не позднее чем за семь рабочих дней до начала работ. Здесь необходимо отметить, что по смыслу п. 11 ст. 52.31 ГрК РФ непредставление прилагаемых к уведомлению документов (результаты и материалы обследования, проект организации работ или, в отдельных случаях, сметы) не препятствует началу сноса, поскольку в таких случаях орган МСУ запрашивает их у заявителя.

После завершения работ по сносу ОКС не позднее семи рабочих дней застройщик или технический заказчик также уведомляет об этом орган МСУ указанным способом.

Отдельно следует остановиться на лицах, осуществляющих снос, и предъявляемых к ним требованиях. По общему правилу работы по сносу могут выполняться только при наличии членства в СРО в области строительства:

1. ИП или юридическими лицами на основании договоров подряда (п. 4 ст. 55.31 ГрК РФ). В данном случае выполнение работ обеспечивается специалистами по организации строительства (главными инженерами проекта);
2. застройщиками самостоятельно (п. 8 ст. 55.31 ГрК РФ).

Однако законодатель в той же статье установил исключения, согласно которым членство в СРО не требуется:

- ИП или юр. лицам, выполняющим работу по договорам о сносе ОКС, заключённым не с застройщиками, тех. заказчиками или лицами, ответственными за эксплуатацию ОКС (п. 4);
- ИП или юр. лицам, если по каждому договору размер обязательства не превышает одного миллиона рублей (п. 5);
- лицам, освобождённым от обязательного членства в СРО при выполнении работ по инженерным изысканиям, проектированию, строительству, в частности: ГУПам, МУПам, казённым предприятиям, коммерческим организациям с долей участия государства более 50% в случае заключения договоров подряда с публичными образованиями и созданными ими юридическими лицами (пп.пп. 1–4 п. 6);
- для сноса объектов, перечисленных в пп.пп. 1–3 п. 17 ст. 51 ГрК РФ (пп. 5 п. 6).

¹ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=83357>

Ещё одним важным вопросом является ответственность за несоблюдение установленного ГрК РФ требования к наличию у производителя работ по сносу членства в СРО, а также нарушение уведомительного порядка сноса ОКС.

Несмотря на то что снос ОКС является самостоятельным видом градостроительной деятельности, предусматривающим соблюдение уведомительного порядка (при условии отсутствия цели строительства или реконструкции), и обязательно членство производителя работ в СРО, специальные нормы КоАП РФ, предусматривающие ответственность за нарушение установленных градостроительным законодательством требований, неприменимы к осуществлению работ по сносу ОКС.

Дело в том, что состав правонарушения, предусмотренного п. 1 ст. 9.5 КоАП РФ, посвящён соблюдению только разрешительного порядка и не охватывает понятие «снос». Аналогичным образом понятие сноса не включено в состав п. 1 ст. 9.5.1 КоАП РФ в части требований к наличию у производителя работ членства в СРО. Таким образом, подготовка проектной документации, а также выполнение работ по сносу формально не соответствуют признакам состава предусмотренных данными статьями правонарушений.

В то же время следует отметить применимость нормы ст. 9.5.2 КоАП РФ, введённой¹ в конце 2018 года, поскольку положениями п. 11 и п. 14 ст. 55.31 ГрК РФ прямо предусмотрено размещение в ГИСОГД уведомления о начале сноса и прилагаемых к нему документов, а также уведомления о завершении сноса именно тем органом местного самоуправления, в который обязан направлять такие уведомления застройщик или технический заказчик, осуществляющие снос ОКС. Диспозиция ст. 9.5.2 КоАП РФ предусматривает административную ответственность в том числе юридических лиц за нарушение сроков направления в органы местного самоуправления, уполномоченные на ведение государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ГИСОГД), документов, материалов или сведений о них, подлежащих размещению в соответствии с ГрК РФ в таких информационных системах. Следовательно, нарушение предусмотренного для сноса ОКС уведомительного порядка образует признаки состава указанного административного правонарушения.

В заключение освещения темы сноса ОКС обратим внимание на вопрос снятия объекта с регистрационного учёта и прекращения исчисления налога на имущество.

На основании п. 1 ст. 235 ГК РФ и с учётом разъяснений, данных в п. 38 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25², в случае сноса объекта недвижимости право собственности на него прекращается по факту уничтожения (утраты физических свойств) имущества.

ОКС, который прекратил существовать, в соответствии с законом о государственной регистрации недвижимости³ подлежит снятию с кадастрового учёта в заявительном порядке:

- одновременно с госрегистрацией прекращения прав на ОКС, если они были зарегистрированы в ЕГРН;
- без госрегистрации, если права на ОКС не зарегистрированы.

При снятии с учёта ОКС необходимо иметь в виду, что если в здании (сооружении), которое прекратило существование, были поставлены на учёт и зарегистрированы права на помещения и (или) машино-места, то одновременно проводится снятие с кадастрового учёта и госрегистрация прекращения прав не только на само здание (сооружение), но и на все помещения и машино-места в нём⁴.

Что касается налогообложения, то, как указал Верховный Суд РФ⁵, право на недвижимую вещь не может существовать в отсутствие самой вещи. При этом налогообложение прекратив-

¹ Федеральный закон от 12.11.2018 № 404-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

³ Пп. 3 п. 3, пп. 2 п. 5 ст. 14, пп. 4 п. 1, пп. 2 п. 2 ст. 15 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

⁴ П. 7 ст. 40 закона № 218-ФЗ.

⁵ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20.09.2018 № 305-КГ18-9064 по делу № А40-154449/2017.

шего существование объекта недвижимого имущества (сносённого здания) признаётся неправомерным, независимо от момента снятия такого объекта с кадастрового учёта и государственной регистрации прекращения права на него. Таким образом, в целях администрирования налога на имущество организаций в отношении ликвидированных в связи со сносом объектов недвижимости применяются¹ указанные разъяснения Верховного Суда РФ.

Для снятия прекратившего существование ОКС с кадастрового учёта как одновременно с госрегистрацией, так и отдельно от неё, по общему правилу вместо правоустанавливающего документа в качестве документа-основания нужно представить акт обследования², в котором кадастровый инженер подтверждает прекращение существования ОКС. Однако если с учёта снимается сносённое здание, права на которое не зарегистрированы в ЕГРН, помимо акта обследования может потребоваться и правоустанавливающий документ, подтверждающий права заявителя на объект, поскольку заявление о снятии ОКС с учёта может подать только его собственник³.

1.3. Градостроительный регламент

1.3.1. Виды разрешённого использования

Одной из важнейших характеристик земельного участка является вид разрешённого использования, определяющий назначение объектов капитального строительства, которые могут быть возведены на земельном участке. Как правило, виды разрешённого использования утверждаются в составе градостроительных регламентов, содержащихся в ПЗЗ и применяющихся в пределах границ соответствующей территориальной зоны в отношении определённой категории земель.

Необходимо отметить, что градостроительный регламент может быть утверждён только в отношении земель определённых категорий.

Таблица 3. ПРИМЕНИМОСТЬ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ К ЗЕМЛЯМ РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ

Категории земель, в отношении которых может быть утверждён градостроительный регламент	Категории земель, в отношении которых градостроительный регламент не устанавливается
<ul style="list-style-type: none"> • земли населённых пунктов • земли сельскохозяйственного назначения за исключением сельскохозяйственных угодий • земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов в составе земель особо охраняемых территорий и объектов • земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения 	<ul style="list-style-type: none"> • сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения • земли особо охраняемых природных территорий за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов • земли лесного фонда • земли запаса • земли, покрытые поверхностными водами • земельные участки, расположенные в границах особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития

¹ Письмо ФНС России от 24.09.2018 № БС-4-21/18577 «О направлении копии Определения Верховного Суда Российской Федерации от 20.09.2018 № 305-КГ18-9064».

² Пп. 7 п. 2 ст. 14, п. 1 ст. 23 закона № 218-ФЗ.

³ Пп. 2 п. 2 ст. 15 закона № 218-ФЗ.

На следующие земельные участки действие градрегламента не распространяется:

- участки в границах территорий памятников и ансамблей, включённых в реестр, а также в границах территорий памятников или ансамблей, которые являются выявленными ОКН;
- участки в границах территорий общего пользования;
- участки, предназначенные для размещения линейных объектов и (или) занятые линейными объектами;
- участки, предоставленные для добычи полезных ископаемых (п. 4 ст. 36 ГрК РФ).

А. Определение и изменение видов разрешённого использования в отношении земельного участка, на который распространяется утверждённый градрегламент

В случае утверждения градрегламента он включает в себя информацию о трёх категориях видов разрешённого использования (далее – ВРИ):

- основные
- вспомогательные
- условно-разрешённые

Основные виды разрешённого использования отражают то назначение объектов капитального строительства, которое, по мнению разработчиков ПЗЗ, предпочтительно в рамках конкретной территориальной зоны. Правообладатель земельного участка, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и унитарных предприятий, вправе выбирать любой из предусмотренных градостроительным регламентом основных видов разрешённого использования без дополнительных разрешений и согласований (п. 4 ст. 37 ГрК РФ).

Следует помнить, что законодательство не запрещает правообладателю участка выбрать несколько основных ВРИ, что осуществляется путём внесения в ЕГРН соответствующих сведений о нескольких ВРИ на основании заявления правообладателя.

Сложившаяся судебная практика исходит из того, что выбор ВРИ должен не просто осуществляться собственником путём формирования воли, а должен выражаться в форме конкретного обращения правообладателя участка в Росреестр с заявлением об изменении ВРИ и внесении соответствующих изменений.

Так, суды исходят из того, что если изменение основного вида разрешённого использования по сравнению с данными кадастра произошло, но в ЕГРН не было внесено соответствующих изменений, то собственник может быть привлечён к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ¹.

В судебных актах указывается на то, что наличие в соответствии с градостроительным регламентом права использования участка в соответствии с новым ВРИ не отменяет следующей из системного толкования законодательства обязанности оформить в установленном порядке свой выбор ВРИ (путём внесения в ЕГРН сведений об изменении ВРИ). Соответственно, позиция судов сводится к тому, что фактическое использование земельного участка должно отвечать разрешённому использованию, предусмотренному градостроительным регламентом (очевидно, за изъятиями, предусмотренными п.п. 8, 9 ст. 36 ГрК РФ и ст. 85 ЗК РФ в части права в определённых случаях использовать участок без приведения ВРИ в соответствие с градрегламентом), и совпадать со сведениями, внесёнными в ЕГРН.

В п. 1 Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешённого использования земельного участка, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018 (далее в настоящем подразделе – Обзор), также указывается на то, что при наличии утверждённых ПЗЗ применительно к участку, находящемуся в частной собственности, изменение сведений о разрешённом использовании (основные и вспомогательные ВРИ) производится на основании заяв-

¹ Например, Постановление Верховного Суда РФ от 11.03.2016 № 304-АД16-220 по делу № А45-11841/2015, Постановление Верховного Суда РФ от 18.05.2015 по делу № 308-АД15-3776, А53-21352/2014, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18.12.2017 № Ф07-11018/2016 по делу № А56-5983/2016, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 31.01.2019 № Ф04-6845/2018 по делу № А70-7714/2018, Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 10.11.2016 № Ф10-3724/2016 по делу № А68-8647/2015, Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.09.2016 № 13АП15656/2016 по делу № А56-5983/2016.

ления заинтересованного лица и необходимых для кадастрового учёта документов с использованием процедуры кадастрового учёта изменений объекта недвижимости.

Также стоит отметить, что согласно ранее сформированной судебной практике изменение вида разрешённого использования, отражённого в кадастре, на новый возможно только *при условии уже состоявшегося изменения фактического использования земельного участка с соблюдением установленных требований*¹. При этом данный подход судебной практики с неизбежностью ставит вопрос о критериях разграничения изменения фактического использования земельного участка для целей изменения ВРИ и внесения соответствующих сведений в кадастр и использования земельного участка не в соответствии с ВРИ, указанным в кадастре, что влечёт риск привлечения правообладателя участка к ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ. Более того, в соответствии с п. 1 ст. 51 ГрК РФ разрешение на строительство подтверждает в т. ч. допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке *в соответствии с разрешённым использованием такого участка*. Соответственно, изменение фактического использования участка, предполагающее необходимость получения разрешения на строительство (реконструкцию), невозможно до изменения ВРИ, а потому основания для применения приведённой судебной позиции в настоящее время отсутствуют.

Более того, необходимо учитывать, что в соответствии с позицией, приведённой в п. 9 Обзора, ВРИ участка не может быть изменён в случае, если для запрашиваемого ВРИ градостроительным регламентом установлены предельные размеры или параметры, не позволяющие осуществлять деятельность в соответствии с таким ВРИ (например, площадь принадлежащего лицу участка меньше предусмотренного градостроительным регламентом минимального размера участка для запрашиваемого ВРИ).

*Вспомогательные виды разрешённого использования также разрешены к выбору правообладателями участков (за исключением указанных ранее лиц) без дополнительных разрешений и согласований, но только в качестве дополнительных по отношению к основным или условно разрешённым видам использования в силу прямого указания п. 1 ст. 37 ГрК РФ. Выбор вспомогательного вида разрешённого использования без выбора основного вида разрешённого использования противоречит ГрК РФ*². Например, на земельном участке может быть установлен основной вид разрешённого использования «сельское хозяйство» и вспомогательный – «природно-познавательный туризм»³ или «для индивидуального жилищного строительства» и «торговые объекты площадью не более 100 кв.м»⁴.

Данные положения подтверждаются и в п. 5 Обзора. В указанном пункте подчёркивается, что выбор вспомогательного ВРИ в качестве дополнительного к основному ВРИ может осуществляться применительно к *одному участку*. Если лицу принадлежат два соседних участка (лицо планирует приобрести второй участок), то осуществление деятельности только в соответствии со вспомогательным ВРИ на одном участке (при одновременном осуществлении деятельности в соответствии с основным ВРИ на другом) будет противоречить ГрК РФ.

Устанавливать в градостроительном регламенте только вспомогательные виды разрешённого использования (не предусматривая основных) либо застраивать земельный участок исключительно объектами, соответствующими вспомогательному виду разрешённого использования, недопустимо. Такие объекты должны строиться совместно с объектами, соответствующими основным или условно-разрешённым ВРИ, для использования или обслуживания таких объектов. При этом в Правилах землепользования и застройки обычно предусматриваются ограничения по использованию участка в соответствии со вспомогательными видами его использования. Так, например, в ПЗЗ Санкт-Петербурга в качестве общего правила закреплён следующий подход: часть площади земельного участка, занимаемая отдельно стоящими объектами вспомога-

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 29.05.2012 № 13016/11 по делу № А27-12216/2010 и № 12919/11 по делу № А27-12204/2010, от 03.06.2014 № 818/14 по делу № А46-1384/2010.

² Постановление Президиума ВАС РФ от 29.05.2012 № 12919/11 по делу № А27-12204/2010, Определение Красноярского краевого суда от 12.12.2014 № 4Г-2650.

³ Письмо Минэкономразвития России от 03.07.2015 № Д23и-3107.

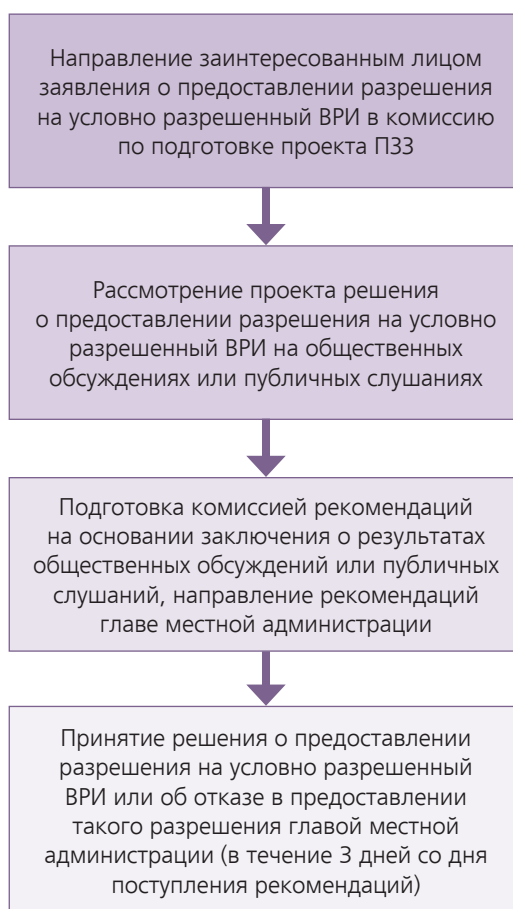
⁴ Апелляционное определение Московского областного суда от 10.08.2016 по делу № 33а-21809/2016.

ных ВРИ (с относящимся к ним озеленением, парковочными местами и иными обязательными параметрами), не должна превышать 15% общей площади земельного участка, а суммарная доля площади помещений объектов капитального строительства, занимаемых объектами вспомогательных ВРИ, не должна превышать 30% общей площади помещений объектов капитального строительства.

В отличие от основных и вспомогательных *условно-разрешённые ВРИ не могут быть выбраны собственником по своему усмотрению*. Если он планирует осуществить строительство в соответствии с условно-разрешённым ВРИ, то ему необходимо пройти специальную процедуру согласования (получить разрешение на условно разрешённый ВРИ), предусмотренную ст. 39 ГрК РФ.

В общем виде указанная процедура выглядит следующим образом.

Схема 1. ПРОЦЕДУРА СОГЛАСОВАНИЯ УСЛОВНО РАЗРЕШЁННОГО ВРИ



Для требования об обязательном проведении общественных обсуждений / публичных слушаний есть одно исключение: если условно разрешённый ВРИ участка включён в градостроительный регламент в установленном для внесения изменений в ПЗЗ порядке после проведения общественных обсуждений / публичных слушаний по инициативе заинтересованного в предоставлении разрешения на условно разрешённый ВРИ лица, решение о предоставлении разрешения на условно разрешённый ВРИ такому лицу принимается без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний.

После принятия соответствующего решения собственник земельного участка вправе осуществлять строительство в соответствии с условно-разрешённым видом использования.

Следует отметить, что в большинстве случаев условно-разрешённые виды использования даже после получения разрешения на их применение дают собственнику земельного участка меньше возможностей для его использования по сравнению с аналогичным видом разрешённого использования, если он является основным.

Также отметим, что в соответствии с изменениями 2018 г., внесёнными в ст. 39 ГрК РФ и связанными с серьёзным изменением регулирования в отношении самовольных построек, со дня поступления в орган местного самоуправления уведомления о выявлении самовольной постройки не допускается предоставление разрешения на условно разрешённый ВРИ в отношении участка, на котором расположена такая постройка, или в отношении такой постройки до её сноса или приведения в соответствие с установленными требованиями (за исключением случаев, если по результатам рассмотрения такого уведомления наличие признаков самовольной постройки не усматривается органом местного самоуправления).

В данном случае приведение самовольной постройки в соответствие с градостроительным регламентом понимается законодателем как приведение именно самой постройки в соответствие с имеющимися ограничениями, а не как попытка изменить ВРИ под самовольную постройку.

Порядок выбора основных или вспомогательных видов разрешённого использования земельных участков такими их правообладателями, как органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, унитарные предприятия, в настоящее время законодательством не определён.

По данному вопросу государственными органами были выработаны две основные позиции:

1) До изменения порядка выбора ВРИ в отношении земельных участков и ОКС, занимаемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, указанные правообладатели уполномочены использовать земельные участки в соответствии с *любым из установленных ВРИ*.

При этом в указанном случае *закрепление выбора ВРИ земельного участка в государственном кадастре недвижимости не осуществляется, а достигается путём установления целевой правоспособности организации – правообладателя земельного участка*¹.

2) Органами государственной власти и органами местного самоуправления *ВРИ не выбираются, а утверждаются*, и основанием для осуществления государственного кадастрового учёта изменений земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и на соответствующем праве у названных государственных и муниципальных органов и организаций, в связи с изменением ВРИ наряду с соответствующим заявлением является *распорядительный акт уполномоченного органа*².

Похожая позиция отражена в п. 56 Информации Минэкономразвития России³: по мнению Департамента недвижимости, изменение ВРИ участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предоставленного на праве постоянного (бессрочного) пользования органу государственной власти или органу местного самоуправления, возможно путём *принятия уполномоченным органом решения об установлении ВРИ участка в соответствии с ПЗЗ и направления его в орган кадастрового учёта в рамках информационного взаимодействия*⁴.

Стоит отметить, что первая позиция плохо согласуется с общими правилами действующего в настоящее время закона № 218-ФЗ, в соответствии с которым сведения о ВРИ относятся к категории дополнительных сведений об объекте недвижимого имущества, указываемых в кадастре недвижимости (пп. 4 п. 5 ст. 8 закона № 218-ФЗ). Действие данной нормы не должно ставиться в зависимость от правообладателя участка и его правоспособности.

¹ Письмо Министерства экономического развития РФ от 10.11.2014 № Д23и-3952 «О видах разрешённого использования земельных участков».

² Письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 22.09.2014 № 14-исх/10686-ГЕ/14.

³ Информация Минэкономразвития РФ «Ответы на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴ В более ранней позиции Минэкономразвития РФ указывалось на то, что осуществление выбора ВРИ участка государственными и муниципальными учреждениями возможно по согласованию с публичным собственником земельного участка (Письмо Минэкономразвития РФ от 26.05.2009 № Д23-1570).

Также применительно к теме изменения ВРИ в отношении земельного участка, на который распространяется утверждённый градрегламент, необходимо затронуть вопрос о допустимости изменения ВРИ *арендатором земельного участка*.

Даже при наличии градрегламента арендатор должен ориентироваться на положения договора, регулирующие пределы разрешённого использования земельного участка. Арендатор не вправе по своему усмотрению на основании положений ГрК РФ менять вид разрешённого использования земельного участка, а у арендодателя отсутствует обязанность изменять ВРИ земельного участка по требованию арендатора¹.

Также ряд интересных позиций по поводу изменения ВРИ арендатором в случае, если ему предоставлен участок, находящийся в государственной (муниципальной) собственности, приведён в п.п. 2 и 3 Обзора:

- а) такой арендатор не вправе требовать изменения ВРИ участка и внесения соответствующих изменений в договор аренды, *заключённый по результатам торгов*, поскольку это противоречит прямому предписанию п. 17 ст. 39.8 ЗК РФ, а само требование об изменении ВРИ направлено на обход предусмотренной земельным законодательством для предоставления земельных участков процедуры торгов;
- б) самостоятельное изменение арендатором ВРИ участка на иной из числа ВРИ, предусмотренных градостроительным регламентом, не допускается в том случае, когда участок предоставлен в аренду для определённого вида использования, в зависимости от которого определяется процедура предоставления участка – на торгах или без торгов (т. е. если участок предоставлен без проведения торгов для использования в определённых целях, изменение ВРИ на ВРИ, который предполагает проведение торгов при предоставлении участка, недопустимо).

Б. Определение и изменение видов разрешённого использования земельного участка, в отношении которого должен быть утверждён градрегламент

Если земельный участок входит в состав земель, в отношении которых градрегламент ещё должен быть утверждён, то необходимо учитывать следующее.

Во-первых, в этом случае нельзя говорить о наличии основных, вспомогательных и условно-разрешённых ВРИ, которые вводятся только градрегламентом.

Во-вторых, в силу п. 3 ст. 51 ГрК РФ при отсутствии ПЗЗ не допускается выдача разрешений на строительство в целях строительства или реконструкции объектов капитального строительства, за исключением случаев строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципальных районов, объектов капитального строительства на земельных участках, на которые не распространяется действие градрегламентов или для которых не устанавливаются градрегламенты, и в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

Соответственно, получается, что в случае отсутствия утверждённых ПЗЗ, составной частью которых является градрегламент, выбор правообладателями земельных участков, попадающих в соответствующую территорию ВРИ, и осуществление строительства в соответствии с выбранными ВРИ фактически невозможны, что является серьёзным ограничением в использовании земельных участков.

Необходимо отметить, что до недавнего времени действовал переходный период, допускающий выбор ВРИ и осуществление строительства на земельных участках, в отношении которых должен быть утверждён градрегламент, до его утверждения.

В соответствии с пп. 5 п. 1 ст. 4 закона РФ от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – закон № 191-ФЗ) до 31.12.2017 разрешённое использование земельных участков и объектов капитального строительства опре-

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 25.06.2013 № 1756/13 по делу № А35-765/2012, Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 01.03.2016 № Ф09-12229/15 по делу № А60-9785/2015, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.06.2017 № Ф07-3736/2017, Ф07-4826/2017 по делу № А66-3870/2016, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 04.08.2015 № Ф05-9404/2015 по делу № А40-214996/14.

делялось в соответствии с проектом планировки территории, в границах которой расположены такие земельные участки и объекты капитального строительства.

Также пп. 2 п. 1 ст. 4 закона № 191-ФЗ предусмотрено, что уполномоченные органы власти в этом случае были обязаны указывать вид разрешённого использования в составе ГПЗУ. На практике, опираясь на указанные нормы, уполномоченные органы заполняли ГПЗУ в отсутствие утверждённого проекта планировки территории, внося, например, вид разрешённого использования на основании данных ЕГРН. Обоснованность таких действий подтверждалась судебной практикой¹.

Отдельно пп. 3 п. 1 ст. 4 закона № 191-ФЗ регулируются вопросы изменения вида разрешённого использования таких земельных участков. До 31.12.2017 решение об изменении одного вида разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования принималось главой местной администрации с учётом результатов публичных слушаний или общественных обсуждений.

Без проведения публичных слушаний принималось решение об изменении ВРИ при условии, что выбранный ВРИ не противоречит целевому назначению земельного участка:

- если заявителем запрашивалось изменение ВРИ на другой, *предусматривающий жилищное строительство*;
- если до введения в действие ГрК РФ вид разрешённого использования объекта капитального строительства, расположенного на земельном участке, *уже был изменён на другой по действовавшим тогда правилам*.

Отдельно в ст.ст. 17.1, 17.2 закона № 191-ФЗ подчёркивалось, что до 01.07.2017 допускается выдача разрешений на строительство в отсутствие утверждённых ПЗЗ в Москве, до 31.12.2017 – в Московской области и других муниципальных образованиях.

Необходимо отметить, что срок «переходного периода» неоднократно продлялся. Однако с 2017 г. изменения законодательства в части продления сроков «переходного периода» не происходили, ввиду чего в настоящее время отсутствует процедура выбора ВРИ собственниками соответствующих земельных участков и имеются все формальные основания для применения п. 3 ст. 51 ГрК РФ, не допускающего выдачу разрешений на строительство до утверждения ПЗЗ применительно к территории, в отношении которой ПЗЗ должны быть утверждены.

В. Определение вида разрешённого использования земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются

В отношении сформированных земельных участков на землях таких категорий вид разрешённого использования должен определяться на основании данных кадастра недвижимости.

Если участок ещё не образован, то вид разрешённого использования будет внесён в кадастр недвижимости с учётом содержания схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории (ст. 11.10 ЗК РФ). Как предусмотрено пп. 4 п. 14 ст. 11.10 ЗК РФ, в решении об утверждении схемы расположения земельного участка в отношении каждого из земельных участков, подлежащих образованию в соответствии со схемой расположения земельного участка, указывается в том числе вид разрешённого использования, если на образуемый земельный участок действие градостроительного регламента не распространяется.

Наиболее проблемным является вопрос о возможности изменения ВРИ земельных участков, в отношении которых градостроительный регламент не устанавливается. Федеральным законодательством такая процедура не предусмотрена, несмотря на прямое указание необходимости этого в п. 5 ст. 37 ГрК РФ.

В 2011 году Минэкономразвития предложило в таких ситуациях руководствоваться пп. 3 п. 1 ст. 4 закона № 191-ФЗ (изменение ВРИ актом главы местной администрации с учётом результатов публичных слушаний до 31.12.2017)². Однако суды такую позицию, как правило,

¹ Например, Определение Верховного Суда РФ от 10.04.2015 № 305-КГ14-8698 по делу № А40-188082/2013.

² Письма Министерства экономического развития Российской Федерации от 05.08.2011 № ОГ-Д23-834, от 15.12.2011 № ОГ-Д23-2457.

не поддерживали, полагая, что до момента закрепления соответствующей процедуры в законе изменение ВРИ невозможно¹.

В 2015 году Минэкономразвития свою позицию изменило. В письме от 26.06.2015 № Д23и-2963 оно отметило, что порядок изменения видов разрешённого использования земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, до принятия федерального закона может быть определён законодательством субъекта Российской Федерации.

Эта позиция не в полной мере соответствует п. 5 ст. 36 ГрК РФ, который предусматривает, что порядок изменения ВРИ для рассматриваемых земельных участков должен быть определён федеральным законом. До принятия этого закона Министерство предложило руководствоваться региональным законодательством.

Верховный Суд РФ в Обзоре судебной практики за четвёртый квартал 2013 г. применительно к землям сельскохозяйственного назначения указал на то, что градостроительное зонирование в отношении таких земель не осуществляется, ВРИ участков и объектов капитального строительства не устанавливаются, вследствие этого они не могут быть изменены. Порядок принятия решений об изменении ВРИ земельных участков и объектов капитального строительства, предусмотренный п. 3 п. 1 ст. 4 закона № 191-ФЗ, не применяется. До принятия специального законодательства изменение ВРИ для сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения возможно только после перевода земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию.

Таким образом, до принятия специального федерального закона, регулирующего данный вопрос, изменение ВРИ сопряжено с существенными рисками последующего отъёма градостроительного плана и разрешения на строительство, а также признания постройки самовольной (ст. 222 ГК РФ).

В таких условиях **единственным безопасным способом изменения ВРИ является изменение категории земельного участка на ту категорию, которая предполагает утверждение градостроительного регламента.** Порядок и условия такого перевода предусмотрены Федеральным законом от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Г. Определение вида разрешённого использования участка при наличии утверждённого ППТиПМ

Как правило, градостроительный регламент конкретной территориальной зоны содержит целый список основных и условно разрешённых ВРИ, которые могут выбираться правообладателями участков либо самостоятельно без дополнительных согласований (применительно к основным ВРИ), либо с соблюдением процедуры получения разрешения на условно разрешённый ВРИ.

Вместе с тем достаточно часто в положении о характеристиках планируемого развития территории в составе ППТиПМ предусматривается так называемое функциональное назначение объекта капитального строительства на конкретном участке, границы которого определены в ПМТ. Например, в ППТиПМ функциональное назначение объекта капитального строительства на определённом участке может быть определено как «крытый спортивный комплекс».

Такое установление функционального назначения объектов в ППТиПМ влечёт ограничение как возможности выбора ВРИ, предусмотренных градостроительным регламентом конкретной зоны (вместо выбора любого ВРИ из списка правообладатель участка может изменить ВРИ участка только на ВРИ, соотносящийся с функциональным назначением объекта в ППТиПМ, т. е. говорить о какой-либо свободе определения ВРИ не приходится), так и конкретного назначения и характеристик объекта (например, не любые объекты, соответствующие ВРИ «спорт», а только «крытый спортивный комплекс»). В силу положений п. 1 ст. 51 ГрК РФ правообладатель участка не сможет получить разрешение на строительство объекта, не соответству-

¹ Например, Постановление ФАС Северо-Западного округа от 14.03.2013 по делу № А21-2818/2012.

ющего функциональному назначению объекта капитального строительства, предусмотренному в ППТиПМ¹.

Соответственно, при наличии утверждённого ППТиПМ изменение ВРИ и строительство объекта капитального строительства с иным функциональным назначением возможно только после отмены ППТиПМ либо внесения изменений в ППТиПМ, которое может осуществляться по инициативе заинтересованного лица (п. 8 ст. 45, п. 1 ст. 46 ГрК РФ).

Также дополнительные вопросы способна вызвать ситуация, когда ВРИ определён в ППТиПМ, однако фактические границы участка не совпадают с границами участка в ПМТ. Возможны разные подходы к решению этого вопроса, но нам представляется, что если участок не соответствует ППТиПМ по своим границам, то он во всех случаях не выполняет заложенную в ППТиПМ расчётную функцию, а следовательно, отсутствуют основания говорить об ограничениях собственника такого участка в части выбора ВРИ.

В завершение темы настоящего подраздела отметим, что Государственной Думой РФ в настоящий момент рассматривается законопроект № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешённого использования земельных участков)»², которым предлагается дополнить ЗК РФ главой, предусматривающей регулирование на комплексной основе вопросов, связанных с установлением, определением и изменением ВРИ участков.

В качестве лишь некоторых нововведений, предлагаемых законопроектом, можно привести следующие:

- по общему правилу ВРИ устанавливаются регламентами использования земель (градостроительным, лесохозяйственным, положением об особо охраняемой природной территории);
- разрешённое использование участков в ряде случаев устанавливается в соответствии с утверждённым ПМТ (например, в отношении участков для размещения линейных объектов, участков, предназначенных для использования в качестве земель общего пользования);
- прямо закреплено, что разрешённое использование участка считается установленным со дня внесения в ЕГРН сведений о ВРИ;
- государственное (муниципальное) унитарное предприятие, государственное (муниципальное) учреждение вправе выбрать ВРИ участков из числа ВРИ, предусмотренных регламентом использования земель, при наличии согласия в письменной форме органов, в ведении которых находятся эти предприятие, учреждение. При этом соответствующие органы обязаны отказать в согласовании ВРИ участка в случае, если выбираемые ВРИ не соответствуют видам деятельности, указанным в учредительных документах таких предприятий или учреждений.

1.3.2. Федеральный классификатор видов разрешённого использования и его применение

Согласно п. 2 ст. 7 ЗК РФ виды разрешённого использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утверждённым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

Приказом № 540³ утверждён классификатор ВРИ земельных участков (далее – классификатор), которым с 24 декабря 2014 года для использования на будущий период введён **закрытый**

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26.09.2016 № Ф07-7265/2016, Ф07-7266/2016 по делу № А56-78587/2015, Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.08.2014 по делу № А56-72314/2013.

² <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/496293-7>

³ Приказ Министерства экономического развития РФ от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешённого использования земельных участков».

перечень возможных видов разрешённого использования¹ и коды к ним, подлежащие применению во всех регионах РФ. Классификатор содержит пояснения по допустимой деятельности по каждому ВРИ, включая **ограничения по высотности** объектов жилой застройки.

Отметим, что согласно п. 11 ст. 34 закона № 171-ФЗ **разрешённое использование земельных участков, установленное до дня утверждения классификатора, признаётся действительным вне зависимости от его соответствия указанному классификатору.** Таким образом, в отношении земельных участков, сформированных до вступления в силу Приказа № 540, изменять разрешённое использование не требуется.

При этом при образовании земельного участка по правилам п. 3 ст. 11.2 ЗК РФ возможно руководствоваться ранее установленными ВРИ **независимо от соответствия такого вида классификатору.** Согласно положениям п. 3 ст. 11.2 ЗК РФ целевым назначением и разрешённым использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешённое использование земельных участков, **из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, за исключением случаев, установленных федеральными законами².**

Вместе с тем в судебной практике по земельным спорам положения классификатора применяются³ в том числе и в делах относительно земельных участков, расположенных на территориях, где формально применяться классификатор не должен⁴. Так, суд при рассмотрении вопроса обоснованности привлечения к ответственности за использование земельного участка не в соответствии с разрешённым использованием руководствовался Приказом № 540, а не утверждёнными ПЗЗ.

П. 3 ст. 85 ЗК РФ допускает использование земельных участков их собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами в соответствии с любым видом разрешённого использования, **предусмотренным градостроительным регламентом** для каждой территориальной зоны.

До **1 января 2020 года** орган местного самоуправления муниципального образования (в федеральных городах – высший исполнительный орган региона) обязан внести изменения в ПЗЗ в части приведения ВРИ земельных участков, установленных градостроительным регламентом, в соответствие с ВРИ земельных участков, предусмотренными классификатором (п. 12 ст. 34 закона № 171-ФЗ). При этом проведение публичных слушаний по проекту изменений, вносимых в ПЗЗ, в этой части не требуется.

При наличии несоответствия ВРИ земельного участка классификатору правообладатель может обратиться в уполномоченный орган (государственной власти или МСУ) с заявлением об установлении соответствия разрешённого использования участка классификатору ВРИ, решение по которому должно быть принято в течение 1 месяца (п. 13 ст. 34 закона № 171-ФЗ). Принятое решение об установлении соответствия является основанием для внесения изменений в кадастр недвижимости. Отказ или бездействие уполномоченного органа по результатам рассмотрения заявления могут быть обжалованы в суде⁵.

С ноября 2015 года уточнены⁶ такие существенные для девелоперов понятия, как «малоэтажное строительство», «дачное строительство», «блокированное жильё», а также целый ряд

¹ Перечень расширен и уточнён Приказами Минэкономразвития России от 30.09.2015 № 709, от 06.10.2017 № 547, от 09.08.2018 № 418.

² Пункт 58 ответов Минэкономразвития РФ на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Например, Определение Верховного Суда РФ от 23.01.2017 № 309-КГ16-19089 по делу № А60-910/2016, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 07.04.2016 № Ф06-7298/2016 по делу № А55-10273/2015.

⁴ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.09.2015 по делу № А56-17165/2015.

⁵ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 15.12.2016 № Ф05-18728/2016 по делу № А40-69523/16.

⁶ Приказ Министерства экономического развития РФ от 30.09.2015 № 709 «О внесении изменений в классификатор видов разрешённого использования земельных участков, утверждённый приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540».

иных видов разрешённого использования, не связанных с жильём. В дополнение к ранее существующим видам разрешённого использования в классификатор включены следующие:

- объекты гаражного назначения (код 2.7.1);
- амбулаторно-поликлиническое обслуживание (код 3.4.1);
- стационарное медицинское обслуживание (код 3.4.2);
- дошкольное, начальное и среднее общее образование (код 3.5.1);
- среднее и высшее профессиональное образование (код 3.5.2);
- обеспечение деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях (код 3.9.1);
- амбулаторное ветеринарное обслуживание (код 3.10.1);
- приюты для животных (код 3.10.2);
- объекты придорожного сервиса (код 4.9.1);
- туристическое обслуживание (код 5.2.1);
- автомобилестроительная промышленность (код 6.2.1);
- фармацевтическая промышленность (код 6.3.1);
- атомная энергетика (код 6.7.1);
- санаторная деятельность (код 9.2.1);
- ведение огородничества (код 13.1);
- ведение садоводства (код 13.2);
- ведение дачного хозяйства (код 13.3).

В отношении каждого из этих видов разрешённого использования содержатся пояснения о содержании этих видов деятельности.

Содержание большинства ранее имеющих в классификаторе видов разрешённого использования было уточнено. В частности, поправками внесены изменения в коды 2.7 (обслуживание жилой застройки), 3.1 (коммунальное обслуживание), 4.1 (деловое управление).

С ноября 2017 года уточнено¹ только описание такого ВРИ, как «обслуживание жилой застройки». Закреплено, что размещение соответствующих объектов капитального строительства (объектов коммунального хозяйства, социального и бытового обслуживания и др.) возможно, только если их размещение необходимо для обслуживания жилой застройки, связано с проживанием граждан и не нарушает права жителей, в то время как в соответствии с предыдущей редакцией описания ВРИ размещение указанных объектов должно быть связано только с удовлетворением повседневных потребностей жителей и не причинять им существенного неудобства.

Изменениями, внесёнными Приказом Минэкономразвития России от 09.08.2018 № 418 и вступившими в силу 01.01.2019, в классификатор включены такие ВРИ, как «сенокосение» (код 1.19), «выпас сельскохозяйственных животных» (код 1.20) и «земельные участки общего назначения» (код 13.0)². В связи с принятием нового закона по садоводствам³ исключён ВРИ «ведение дачного хозяйства», скорректировано описание ВРИ «ведение огородничества» (код 13.1) и «ведение садоводства» (код 13.2).

¹ Приказ Минэкономразвития России от 06.10.2017 № 547 «О внесении изменения в классификатор видов разрешённого использования земельных участков, утверждённый приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540».

² Данный ВРИ не стоит путать с ВРИ «земельные участки (территории) общего пользования» (код 12.0). Под ВРИ «земельные участки (территории) общего пользования» понимается размещение объектов улично-дорожной сети, автомобильных дорог и пешеходных тротуаров в границах населённых пунктов, пешеходных переходов, набережных, береговых полос водных объектов общего пользования, скверов, бульваров, площадей, проездов, малых архитектурных форм благоустройства. Под новым же ВРИ «земельные участки общего назначения» понимаются земельные участки, являющиеся имуществом общего пользования и предназначенные для общего использования правообладателями земельных участков, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, и (или) для размещения объектов капитального строительства, относящихся к имуществу общего пользования.

³ Федеральный закон от 29.07.2017 № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Основные группы ВРИ

Перечень видов разрешённого использования, установленного в классификаторе, можно разделить на следующие основные группы.

Таблица 4. ГРУППЫ НАИБОЛЕЕ РАСПРОСТРАНЁННЫХ ВРИ

Наименование группы	Номер кода	Комментарий
Сельскохозяйственное использование	1.0 (включает 1.1-1.20)	Сельскохозяйственное использование включает в себя, например, ВРИ «садоводство», который не предполагает строительство жилого дома (только осуществление хозяйственной деятельности, в том числе на сельскохозяйственных угодьях, связанной с выращиванием многолетних плодовых и ягодных культур, винограда и иных многолетних культур). Отметим, что размещение жилого дома, не подлежащего разделу на квартиры, возможно на земельном участке, для которого установлен ВРИ «ведение личного подсобного хозяйства» (2.2), «ведение садоводства» (13.2).
Жилая застройка	2.0 (включает коды 2.1-2.7.1)	Например, для ИЖС, малоэтажной многоквартирной жилой застройки, для ведения личного подсобного хозяйства, блокированной жилой застройки, передвижного жилья, среднеэтажной жилой застройки и пр. Отдельно выделено ВРИ «обслуживание жилой застройки» и «объекты гаражного назначения».
Общественное использование объектов капитального строительства	3.0 (включает коды 3.1-3.10.2)	Указанные коды содержат такие важные социально-ориентированные ВРИ, как социальное и бытовое обслуживание, здравоохранение, образование, просвещение и пр.
Предпринимательство	4.0 (включает коды 4.1-4.10)	Данный код ВРИ содержит в себе наиболее востребованные для девелоперов ВРИ – деловое управление, объекты торговли (торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки, магазины, банковская и страховая деятельность и пр.
Отдых (рекреация)	5.0 (включает коды 5.1-5.5)	Включает в себя следующие ВРИ: спорт, природно-познавательный туризм, туристическое обслуживание, охота и рыбалка, а также причалы для маломерных судов и пр.
Производственная деятельность	6.0 (формально не указано, что коды 6.1-6.11 включены)	В коды 6.1-6.11 включены такие виды ВРИ, как недропользование, тяжёлая промышленность, автомобилестроительная промышленность, лёгкая промышленность, пищевая промышленность.

Наряду с указанными группами классификатор содержит такие группы ВРИ, как транспорт (7.0), обеспечение обороны и безопасности (8.0), деятельность по особой охране и изучению природы (9.0), использование лесов (10.0), водные объекты (11.0), земельные участки (территории) общего пользования (12.0) и т. д. К последнему ВРИ отнесено размещение объектов **улично-дорожной сети, автомобильных дорог и пешеходных тротуаров в границах населённых пунктов.**

Отметим, что текстовое наименование ВРИ земельного участка и его код (числовое обозначение) **являются равнозначными.**

Также в соответствии с примечанием № 2 к классификатору содержание ВРИ, перечисленных в нём, допускает (если федеральным законом не установлено иное) без отдельного указания в классификаторе размещение и эксплуатацию следующих объектов:

- линейного объекта (кроме железных дорог общего пользования и автомобильных дорог общего пользования федерального и регионального значения);

- защитных сооружений (насаждений);
- объектов мелиорации;
- антенно-мачтовых сооружений;
- информационных и геодезических знаков.

В правоприменительных актах¹ отмечается, что данное положение следует понимать как дополнение к любому из видов разрешённого использования, указанному в классификаторе, если иное прямо не запрещено федеральным законом, и размещение соответствующих объектов, например АМС, допускается на земельных участках с любым видом разрешённого использования.

Предельное количество этажей для жилой застройки

Споры о предельном количестве этажей/этажности в отношении жилых домов в настоящее время на регулярной основе встречаются в практике загородного строительства в связи с нечёткостью формулировок, что должно быть устранено в связи с внесёнными в классификатор изменениями.

Таблица 5. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ОТДЕЛЬНЫХ ПАРАМЕТРОВ ЖИЛОЙ ЗАСТРОЙКИ

Наименование	Количество этажей	
	подземных	надземных
ИЖС	без ограничений	не более 3 этажей
Малозэтажное строительство	не более 4 этажей, включая мансардный	
Блокированная жилая застройка	не более 3 этажей	
Садовые дома	без ограничений	
Среднеэтажная жилая застройка	без ограничений	не выше 8 этажей
Многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)	9 и более этажей, включая подземные	

Отметим, что указанные понятия и их определения встречаются в ГрК РФ и иногда не совпадают с теми пояснениями, которые установлены классификатором.

Так, в п. 39 ст. 1 ГрК РФ указывается на то, что объект ИЖС не только может иметь не более трёх надземных этажей, но и на то, что его высота не должна превышать двадцать метров, а также конкретизируется, что он должен состоять из комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании, не должен быть предназначен для раздела на самостоятельные объекты недвижимости.

В соответствии с пп. 2 п. 2 ст. 49 ГрК РФ жилые дома блокированной застройки – это дома с количеством **этажей не более чем три**, состоящие из нескольких блоков, количество которых не превышает десять и каждый из которых **предназначен для проживания одной семьи**,

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 29.06.2018 № 41-АД18-14, от 21.02.2018 № 41-АД18-5.

В Обзоре вопросов, содержащихся в обращениях граждан, представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, поступивших в Минэкономразвития России, и принимаемых мер, утв. Минэкономразвития России (можно ознакомиться по адресу: <http://economy.gov.ru/minec/references/regulations/201831075>), по данному вопросу указывается следующее:

положения примечания № 2 к Приказу следует понимать как дополнение к любому из видов разрешённого использования, указанного в классификаторе, если иное прямо не запрещено федеральным законом. Таким образом, Приказом установлено, что размещение отдельных объектов допускается на земельных участках с любым видом разрешённого использования без дополнительного кадастрового учёта изменений в части разрешённого использования земельного участка. При этом данное положение применимо ко всем категориям земель, за исключением случаев, когда размещение некоторых видов линейных объектов запрещено правовым режимом определённой категории земель (например, режимом особо охраняемых природных территорий).

имеет общую стену (общие стены) без проёмов с соседним блоком или соседними блоками, **расположен на отдельном земельном участке** и имеет выход на территорию общего пользования. Приказом № 540 указанное определение уточнено в части того, что такой жилой дом не предназначен **для раздела на квартиры**.

Также в соответствии с п. 1 ст. 23 Федерального закона от 29.07.2017 № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» параметры садового дома должны соответствовать параметрам объекта ИЖС, указанным в п. 39 ст. 1 ГрК, то есть в т. ч. ограничению количества надземных этажей (не более чем три), высоты (не более двадцати метров), что не учтено в классификаторе.

Напомним, что ГрК РФ, а также иные федеральные законы имеют большую юридическую силу по сравнению с Приказом № 540, в связи с чем создаётся неопределённость возможности применения классификатора в части, противоречащей ГрК РФ и иным федеральным законам.

Учитывая, что допустимое количество этажей играет решающую роль при определении вида жилой застройки, нельзя не остановиться на проблеме соотношения понятий «количество этажей» и «этажность».

В соответствии с законодательством и разъяснениями органов государственной власти¹ традиционно признавалось, что данные понятия различаются:

- **этажность**: все **надземные** этажи, в том числе технический этаж, мансардный, а также цокольный этаж, если верх его перекрытия находится выше средней планировочной отметки земли не менее чем на 2 м;
- **количество (число) этажей**: все **этажи**, включая подземный, подвальный, цокольный, надземный, технический, мансардный и др.

Такая же терминология ранее содержалась в п. Г.8* СП 118.13330.2012². Однако в 2016 г. в данный пункт были внесены изменения³, в соответствии с которыми термин «этажность» был заменён термином «количество этажей», и формулировка стала выглядеть таким образом, что при определении *количества этажей* учитываются все *надземные этажи*, в том числе технический этаж, мансардный, а также цокольный этаж, если верх его перекрытия находится выше средней планировочной отметки земли не менее чем на 2 м.

Из данного изменения можно сделать различные выводы: либо количество подземных этажей не регламентируется законодателем и понятие «количество этажей» имеет различное содержание применительно к многоквартирным зданиям и общественным зданиям, либо законодатель просто не использует более термин «этажность», предполагая, что достаточно только понятия «количество этажей», под которым понимаются все этажи.

Учитывая, что одновременно с заменой термина «этажность» на «количество этажей» в п. Г.8* СП 118.13330.2012 не была исключена и прежняя формулировка про определение «количества этажей» (все этажи, включая подземный, подвальный, цокольный, надземный, технический, мансардный и другие), то более вероятным является второй вывод. Вместе с тем

¹ П. В.1.6 СП 54.13330.2011 «Здания жилые многоквартирные», утв. Приказом Минрегиона РФ от 24.12.2010 № 778 (п. А.1.7 СП 54.13330.2016 «Здания жилые многоквартирные», утв. Приказом Минстроя России от 03.12.2016 № 883/пр), при этом ряд положений СП 54.13330.2011 включён в перечень СП, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утв. Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521. Однако анализируемый пункт не является обязательным, хотя в тексте самого СП соответствующее приложение помечено как обязательное. См. также Письмо Минстроя России от 23.10.2015 № 34425-АБ/08 «По вопросу применения нормативно-технических документов в области строительства», Письмо Минэкономразвития России от 20.03.2013 № ОГ-Д23-1426 «Об определении количества этажей и этажности и критериях отнесения зданий к объектам индивидуального жилищного строительства», Письмо Минрегиона России от 06.08.2010 № 29307-ИП/08 «Об использовании понятия «количество этажей» при определении необходимости проведения государственной экспертизы проектной документации».

² СП 118.13330.2012 «Общественные здания и сооружения», утв. Приказом Минрегиона России от 29.12.2011 № 635/10 (в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521 Приложение Г к данному СП является обязательным).

³ Изменение № 2 к СП 118.13330.2012 «СНиП 31-06-2009 Общественные здания и сооружения», утв. и введено в действие Приказом Минстроя России от 03.12.2016 № 876/пр.

по тексту самого СП по-прежнему используется термин «этажность», что затрудняет применение понятий «количество этажей» / «этажность» к общественным зданиям, ввиду чего застройщикам целесообразнее в настоящее время использовать, в т. ч. в проектной документации, термин «количество этажей» с конкретизацией того, являются ли они надземными или подземными.

1.3.3. Предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешённого строительства/реконструкции

Как следует из п. 9 ст. 1 ГрК РФ, предельные (минимальные и/или максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства (далее – предельные параметры) являются частью градостроительного регламента.

Регулированию предельных параметров посвящена ст. 38 ГрК РФ. Они могут включать в себя:

- 1) размеры земельных участков, в том числе их площадь;
- 2) минимальные отступы от границ земельных участков;
- 3) предельное количество этажей или предельную высоту ОКС;
- 4) максимальный процент застройки.

Необходимо отметить, что законодатель прямо указывает на открытый характер приведённого выше перечня (п. 1.2 ст. 38 ГрК РФ). Таким образом, при разработке ПЗЗ местные власти могут учесть особенности той или иной территории путём установления дополнительных параметров.

Также следует обратить внимание на п. 3 ст. 38 ГрК РФ, согласно которому в одной территориальной зоне могут быть установлены различные подзоны. При этом в границах территориальной зоны во всех подзонах должны быть одинаковые виды разрешённого использования, но могут отличаться предельные параметры. В качестве примера можно указать две подзоны (ТД1-1_1 и ТД1-1_2), установленные в Санкт-Петербурге в рамках одной территориальной зоны – ТД1-1. При этом виды разрешённого использования для обеих подзон одинаковы (установлены п. 2.9 Приложения 7 к ПЗЗ СПб¹), а предельные параметры различны. Так, например, в данных подзонах отличается минимальная площадь озеленения земельных участков.

Теперь рассмотрим каждый вид предельных параметров более подробно.

Предельные размеры земельных участков

С учётом того, что территориальные зоны подразумевают только определённые виды разрешённого использования, для осуществления этих видов использования участок объективно должен быть не меньше/не больше определённого размера, иначе использование участка может привести к негативным последствиям (неэффективное использование земли, нарушение права соседей на благоприятную окружающую среду или благоприятные условия жизнедеятельности).

То есть предельные размеры участков являются необходимым минимумом (максимумом) для соблюдения публичных интересов и прав третьих лиц при использовании участка в определённой территориальной зоне. Так, привычные всем дачные «6 соток» попали во многие градостроительные регламенты в виде минимально допустимого размера земельных участков в территориальной зоне, предназначенной для размещения садоводств². Установление данного параметра в меньшем размере могло повлечь появление в соответствующей территориальной зоне участков, фактически не пригодных для садоводства, чрезмерную нагрузку на инфраструктуру садоводств и прочие негативные последствия.

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

² Например, часть 5 ст. 17 ПЗЗ Магнитогорска, утверждённых решением Магнитогорского городского собрания депутатов от 17.09.2008 № 125.

Наравне с минимальными размерами могут устанавливаться и максимальные размеры земельных участков. Так, ПЗЗ Хабаровска в отдельных зонах для целей осуществления гражданами индивидуального жилищного строительства устанавливают максимальный размер земельного участка 2000 квадратных метров¹. Представляется, что подобные ограничения могут быть вполне эффективными при борьбе с недобросовестными застройщиками, которые возводят на землях для ИЖС многоквартирные дома.

Предельные размеры земельных участков, в первую очередь, необходимо учитывать при формировании земельных участков. Как следует из п. 1 ст. 11.9 ЗК РФ, предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, в отношении которых в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности устанавливаются градостроительные регламенты, определяются такими градостроительными регламентами. Таким образом, закон запрещает формировать земельные участки меньше (больше) по площади, чем установлено градостроительным регламентом.

При этом необходимо учитывать, что, исходя из п. 3 ст. 11.2 ЗК РФ, целевым назначением и разрешённым использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешённое использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Т.е. если правообладатель земельного участка производит раздел земельного участка с видом разрешённого использования «для размещения многоквартирного дома» в территориальной зоне, где минимальный размер участка для данного вида использования установлен 1000 кв.м, получившиеся земельные участки будут иметь такой же вид разрешённого использования и, соответственно, не должны быть меньше 1000 кв.м.

Участок, который будет сформирован с нарушением предельных размеров, не может быть поставлен на кадастровый учёт. Этот вывод следует как из пп. 28 п. 1 ст. 26 закона 218-ФЗ, так и из правоприменительной практики государственных органов².

Также необходимо помнить, что предельные размеры земельных участков устанавливаются для всех участков, отнесённых к соответствующей территориальной зоне. Форма собственности или иные права на земельный участок не имеют значения. Даже если все участки после раздела останутся в собственности одного лица, орган кадастрового учёта должен отказать в постановке на учёт земельного участка с площадью меньше (больше) предельного параметра, установленного градостроительным регламентом³.

Если участок находится в долевой собственности и при его разделе возникнет два (или более) участка, площадь которых менее установленной в качестве предельного параметра, то такой выдел доли в праве на земельный участок не допускается законом (п. 3 ст. 252 ГК РФ).

Необходимо также отметить, что установление предельных размеров участков не повлечёт необходимость приводить в соответствие с новыми параметрами участки, которые уже существовали к моменту утверждения таких параметров. Как следует из п. 8 ст. 36 ГрК РФ, земельные участки, виды разрешённого использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия. Однако в силу п. 9 ст. 36 ГрК РФ реконструкция указанных объектов капитального строительства может осуществляться только путём приведения таких объектов в соответствие с градостроительным регламентом или путём уменьшения их несоответствия предельным параметрам разрешённого строительства, реконструкции.

¹ Ст. 11 ПЗЗ городского округа «Город Хабаровск», утверждённых решением Хабаровской городской Думы от 21.05.2002 № 211.

² Например, Письмо Росреестра от 29.10.2015 № 19-исх/15538-СМ/15.

³ Апелляционное определение Верховного Суда Республики Дагестан от 07.07.2015 по делу № 33-2831/2015.

Минимальные отступы от границ земельных участков

Минимальные отступы от границ земельного участка устанавливаются градостроительным регламентом в целях определения мест допустимого размещения строений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений.

Объект капитального строительства, который будет возведён на земельном участке с нарушением указанного параметра, может быть признан самовольной постройкой, и к застройщику, допустившему подобное нарушение, может быть предъявлено требование о сносе данной постройки.

Исходя из формулировок ст. 38 ГрК РФ, установление минимальных отступов не является обязательным. Однако в соответствии с п. 1.1 ст. 38 ГрК РФ в случае, если в градостроительном регламенте применительно к определённой территориальной зоне не устанавливаются предельные параметры, непосредственно в градостроительном регламенте применительно к этой территориальной зоне указывается, что такие предельные параметры не подлежат установлению. Напомним, что ранее в правоприменительной практике был сформирован подход, согласно которому в случае, если в градостроительном регламенте отсутствуют минимальные отступы от границ участка (без указания на то, что соответствующий предельный параметр не подлежит установлению), то такие отступы установлены равными нулю¹.

В то же время проектировщики и застройщики должны понимать, что отсутствие в градостроительном регламенте минимальных отступов *не позволяет проектировать и строить здания без учёта отступов, установленных техническими регламентами*. К примеру, жилое здание должно располагаться на расстоянии не менее 25 метров от автозаправочной станции, даже если градостроительным регламентом установлен нулевой отступ от границы земельного участка².

Минимальные отступы от границ участка в обязательном порядке указываются в градостроительном плане земельного участка³, на основании которого, в свою очередь, выполняется проектирование. Если установлены нулевые отступы, то весь земельный участок в чертеже градостроительного плана заштриховывается как место допустимого размещения объекта.

Раньше государственные и муниципальные органы зачастую допускали ошибку, толкуя указанные выше нормы таким образом, что если весь участок в чертеже ГПЗУ заштрихован как допустимое место размещения объекта, то застройщик может построить весь участок без соблюдения иных нормативов.

Между тем минимальные отступы предназначены только для определения допустимого места размещения строения на участке. Они не определяют максимальный процент застройки участка или площадь допустимого к размещению объекта. Минимальные отступы должны определяться вне зависимости от остальных предельных параметров, таких как озеленение или обеспечение парковочными местами. Застройщик волен сам решать, где в пределах допустимого места размещения строений на участке ему возвести объект, а какую часть участка отвести под озеленение или парковочные места.

Предельное количество этажей, предельная высота строений

Данный параметр, пожалуй, как ни один другой важен для соблюдения однородности территориальных зон. Например, возникновение небоскрёба посреди трёхэтажной застройки XIX века, очевидно, приводит к ухудшению эстетических качеств зоны в целом.

Так же как и с прочими предельными параметрами, необходимо помнить, что помимо ограничений, предусмотренных градостроительными регламентами, застройщик должен соблюдать ограничения технических регламентов. В отношении высот строящихся зданий, помимо градо-

¹ Например, Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 27.02.2012 по делу № А29-2448/2011.

² Таблица 15 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

³ Форма градостроительного плана земельного участка утверждена Приказом Минстроя России от 25.04.2017 № 741/пр.

строительных ограничений, застройщик должен, к примеру, учитывать необходимость обеспечения инсоляции в соседних строениях, ограничения, связанные с сейсмической опасностью, и т.п.

Исходя из того, как данный параметр сформулирован, ясно, что предельная высота должна определяться единым значением, а не диапазоном значений. Между тем органы государственной власти не всегда согласны с указанной позицией. Так, к примеру, исходя из Приложения № 3, п. 1.8.6 Приложения 7 к ПЗЗ СПб, высота может определяться тремя значениями, первое из которых («А») представляет обычный максимальный параметр, второе («А/А1») – обычный максимальный параметр и высоту до наивысшей отметки элемента здания для размещения инженерного оборудования в капитальных конструкциях, а третье («Б/Б1/В») – обычный максимальный параметр, от которого допустимо отклонение, максимальную высоту применительно к инженерному оборудованию в капитальных конструкциях, а также предельную величину, до которой возможно отклонение при строительстве. Между тем отклонение от предельных параметров является отдельной процедурой и не должно использоваться при определении самого предельного параметра. Величину возможного отклонения градостроительный регламент предусматривать не должен, поскольку она зависит от особенностей конкретного участка и устанавливается по итогам публичных слушаний¹.

Также интересно отметить, что Верховным Судом РФ при рассмотрении дела² по оспариванию нормы о предельной высоте в ПЗЗ СПб (в предыдущей редакции) был сформулирован подход со ссылкой на СП 118.13330.2012³ о том, что предельная высота есть максимальная высота от уровня земли до максимальной высотной отметки любых элементов здания, за исключением крышных антенн, молниеотводов и других инженерных устройств, которые не учитываются при определении архитектурной высоты здания. Ввиду этого исключение определённых элементов при определении максимальной высоты в ПЗЗ влечёт риски в части оспаривания ПЗЗ и выданных в соответствии с ними разрешений на строительство.

Кроме того, требования к высоте строений могут определяться не только предельными параметрами градостроительного регламента и технических регламентов, но и режимами использования земель в границах зон охраны объектов культурного наследия. При этом такие режимы могут содержать куда более замысловатые требования к высоте зданий. К примеру, может быть установлена отдельная высота для лицевой и дворовой застройки квартала, высота конька кровли может определяться с учётом максимального угла наклона крыши. Также в отдельных зонах может быть установлено требование о недопустимости превышения по высоте примыкающих зданий.

Отдельное внимание следует уделить требованиям к высоте, которые совсем не связаны с конкретным застраиваемым участком. Так, например, может быть установлено требование к сохранению композиционных принципов, присущих определённой эпохе, в границах территориальной зоны или требование к охране сочетания компонентов исторического городского ландшафта с акцентами и доминантами на фоне неба в пределах видимости⁴.

Максимальный процент застройки

Исходя из содержания ст. 38 ГрК РФ, максимальный процент застройки в границах земельного участка определяется как отношение суммарной площади земельного участка, которая может быть застроена, ко всей площади земельного участка. Принципиально важно отличать этот

¹ По вопросу о допустимости установления в ПЗЗ запрета на отклонение от предельных параметров (обозначение «А» в ПЗЗ СПб), а также предела для отклонения (обозначение «В» в ПЗЗ СПб) можно отметить Определение ВС РФ от 28.04.2015 № 303-КГ15-717 по делу № А73-9222/2014. Данным определением признаны недействующими изменения в ПЗЗ г. Хабаровска, в которых вводился полный запрет на отклонение от максимального процента застройки земельных участков для одних территориальных зон и предел увеличения максимального процента застройки (не более чем на 10%) для других территориальных зон. Данный подход может быть использован по аналогии к другим предельным параметрам, в т. ч. максимальной высоте.

² Апелляционное определение ВС РФ от 13.09.2017 № 78-АПГ17-11.

³ «СП 118.13330.2012. Свод правил. Общественные здания и сооружения. Актуализированная редакция СНиП 31-06-2009», утв. Приказом Минрегиона России от 29.12.2011 № 635/10.

⁴ Пункт 4.2.3.1 Приложения 1 к Режимам использования земель в границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга, установленным законом Санкт-Петербурга № 820-7.

параметр от коэффициента плотности застройки, который определяется как отношение площади всех этажей зданий и сооружений к площади участка (квартала)¹, а также иных предельных параметров, которые могут устанавливаться в ПЗЗ. Например, ПЗЗ СПб предусматривают такой параметр, как коэффициент использования территории, который определяется как отношение общей площади квартир (номеров/апартаментов в ряде случаев), которые можно разместить на земельном участке, к площади земельного участка (п. 1.5 Приложения № 7).

Максимальный процент застройки земельного участка может быть установлен в размере 0%, например, для зон рекреации. Такой параметр означает, что строительство на земельном участке невозможно.

Данный параметр не отражает существующую на момент составления градостроительного плана земельного участка ситуацию, а призван установить предельно допустимый процент застройки участка. То есть данный параметр не отражает площадь существующей застройки относительно площади участка и не может изменяться в зависимости от площади существующей застройки. Данный вывод подтверждается судебной практикой².

Иные показатели

В силу п. 1.2 ст. 38 ГрК РФ наряду с прямо указанными в п. 1 данной статьи предельными параметрами разрешённого строительства, реконструкции в градостроительном регламенте могут быть установлены иные предельные параметры. На практике, помимо указанных выше параметров, местный законодатель часто устанавливает требования к минимальной доле озеленения территории земельных участков, минимальному количеству парковочных мест для хранения индивидуального автотранспорта и т.п. В принципе, количество предельных параметров, а также объём регулирования зависят только от фантазии местного законодателя.

Несмотря на то, что за счёт введения дополнительных предельных параметров можно решить часть градостроительных проблем, излишнее регулирование или постоянные изменения таких параметров или их показателей существенно увеличивают риски признания построек самовольными, т.е. необоснованно затрудняют девелопмент участков и объектов.

1.3.4. Особенности использования территории в границах красных линий

Градостроительным кодексом РФ предусмотрен ещё один вид градостроительных ограничений – красные линии. Согласно п. 11 ст. 1 ГрК РФ, это линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования и (или) границы территорий, занятых линейными объектами и (или) предназначенных для размещения линейных объектов.

Исходя из п. 12 указанной статьи, территории общего пользования – территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары).

Смысл красных линий заключается в том, что формирование земельных участков не должно приводить к уменьшению существующей (или планируемой) территории общего пользования. Устанавливая красную линию, орган власти публично заявляет, что в этих границах будет проложена дорога, или закрепляет границы, в которых проходит трубопровод. Главной особенностью территорий общего пользования является невозможность приватизации земельных участков в границах такой территории.

Помимо этого, красные линии используются в градостроительном законодательстве в ряде случаев в качестве точки отсчёта для различного рода ограничений (например, отступов и т.п.).

В соответствии с п. 8 ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – закон о приватизации) отчуждению

¹ Приложение Б к «СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*».

² Постановление ФАС Уральского округа от 28.05.2014 № Ф09-2433/14 по делу № А76-12409/2013.

не подлежат земельные участки в составе земель общего пользования (площади, улицы, проезды, автомобильные дороги, набережные, парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, водные объекты, пляжи и другие объекты).

Также запрет на приватизацию земельных участков в границах территории общего пользования предусмотрен п. 12 ст. 85 ЗК РФ. Данная норма сформулирована следующим образом: «Земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации».

Необходимо обратить внимание, что ни закон о приватизации, ни ЗК РФ не упоминают в указанных запретах о красных линиях, оперируя лишь понятием территории общего пользования и перечислением конкретных видов таких территорий. Более того, норма ЗК РФ прямо указывает, что запрет установлен только в отношении участков, непосредственно занятых соответствующими объектами.

Как следует из определения красных линий, данного в ГрК РФ, они могут обозначать не только существующую, но и планируемую (изменяемую, вновь образуемую) территорию общего пользования. Другими словами, *красные линии не всегда подтверждают существование территории общего пользования*. В некоторых случаях они обозначают только намерение в будущем организовать на территории в границах красных линий территорию общего пользования (проектные красные линии). Такое толкование соответствует позиции Верховного Суда РФ¹.

Государственные (муниципальные) органы зачастую толкуют наличие красных линий как безусловное основание для отказа в приватизации земельного участка. При этом прочие обстоятельства ими не учитываются. К примеру, в одном судебном деле орган власти полагал, что красная линия обозначает существующую (а не планируемую) территорию общего пользования, и отказывал в приватизации участка, несмотря на то что красная линия проходила через здание, находящееся в частной собственности². Между тем наличие здания, находящегося в частной собственности, исключает беспрепятственное использование участка под зданием неограниченным кругом лиц и позволяет однозначно установить, что спорные красные линии обозначают лишь планируемые, а не существующие границы территории общего пользования.

Подобное понимание нормы со стороны государственных органов основано на неверном толковании закона и смешении понятий «резервирование земель» и «установление красных линий», которые существенно отличаются.

Исходя из сравнения двух редакций ст. 28 закона о приватизации, отметим, что ранее в законе содержалась норма, согласно которой не подлежали приватизации участки, предусмотренные генеральными планами развития соответствующих территорий для использования в государственных или общественных интересах, в том числе земель общего пользования.

В актуальной редакции данного закона указанная норма отсутствует. Вместо этой нормы законодатель ввёл запрет на приватизацию находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд.

В случае необходимости реализации публичных интересов земельное законодательство содержит такие институты, как резервирование (ст. 70.1 ЗК РФ) и изъятие земельных участков (ст. 49 ЗК РФ). В соответствии со ст. 70.1 ЗК РФ резервирование земель допускается, по общему правилу, в случаях, когда в соответствии с ЗК РФ допустимо изъятие в установленных документацией по планировке территории зонах планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения. Исходя из п. 3 Постановления Правительства РФ от 22.07.2008 № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд», решение о резервировании земель принимается, по общему правилу, на основании документации по планировке территории.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 27.10.2009 № 11-В09-19.

² Постановление АС Северо-Западного округа от 08.07.2015 по делу № А56-59765/2014.

Таким образом, при необходимости установления запрета на приватизацию земельного участка в границах проектных красных линий государственным органам следует принимать решение о резервировании земель. То есть документация по планировке территории, которой устанавливаются проектные красные линии, является основанием для принятия решения о резервировании, а не заменяет его.

Кроме того, ст. 70.1 ЗК РФ предусматривает максимальный срок резервирования земель для государственных и муниципальных нужд – по общему правилу, не более трёх лет. Между тем установленные документацией по планировке территории проектные красные линии не имеют срока.

Таким образом, если предположить, что закон запрещает приватизацию участка в границах проектных красных линий, установление таких линий полностью заменяло бы собой институт резервирования земель, при этом ограничивая права владельцев не на три года, а бессрочно.

Исходя из изложенного, установление проектной красной линии (утверждение проекта планировки территории) даёт органам государственной власти возможность принять решение о резервировании земель, но само по себе не влечёт ограничение права на приватизацию земельного участка.

Ещё одной проблемой зачастую является давность установления красных линий. Поскольку данный институт возник ещё в Российской империи и активно применялся в Советском Союзе, на данный момент существует множество красных линий, установленных советскими актами, которые были приняты задолго до вступления в силу ГрК РФ.

Для регулирования переходного периода законодатель ввёл не вполне ясную норму. Согласно ст. 2 закона № 191-ФЗ, утверждённая до введения в действие ГрК РФ градостроительная документация, в том числе генеральные планы городских и сельских поселений, генеральные планы городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также принятые до введения в действие ГрК РФ Правила землепользования и застройки городских и сельских поселений, других муниципальных образований (градостроительные уставы городских и сельских поселений, других муниципальных образований), действует в части, не противоречащей ГрК РФ.

Во-первых, указанная выше норма отсылает к понятию «градостроительная документация», которое отсутствует в действующем ГрК РФ 2004 года. Оно содержалось в предыдущем ГрК РФ 1998 года, и к такой документации относились:

- территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов);
- генеральные планы городских и сельских поселений;
- проекты черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований.

Градостроительная документация о застройке территорий городских и сельских поселений включает в себя:

- а) проекты планировки частей территорий городских и сельских поселений (далее – проект планировки);
- б) проекты межевания территорий;
- в) проекты застройки кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры городских и сельских поселений.

Кроме того, данный перечень оставался открытым. Субъекты РФ и муниципальные образования могли устанавливать иные виды градостроительной документации.

Таким образом, красная линия может на данный момент устанавливать какие-либо ограничения, только если она установлена документом, который отнесён к градостроительной документации старым Градостроительным кодексом, нормативным актом субъекта или муниципального образования.

Во-вторых, указанная выше норма закона № 191-ФЗ указывает, что принятая до вступления в силу ГрК РФ 2004 года градостроительная документация действует только в той части, в которой не противоречит актуальному ГрК РФ.

Между тем, исходя из п. 3 ст. 42 ГрК РФ, красные линии устанавливаются проектом планировки территории (в некоторых случаях проектом межевания территории). Установление красных линий иными документами ГрК РФ не предусматривается. Исходя из п. 4 ст. 41 ГрК РФ, проект

планировки территории относится к документации по планировке территории. В соответствии с п. 10 ст. 45 ГрК РФ подготовка документации по планировке территории осуществляется на основании документов территориального планирования, Правил землепользования и застройки в соответствии с требованиями технических регламентов, нормативов градостроительного проектирования с учётом границ территорий объектов культурного наследия, включённых в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, границ территорий вновь выявленных объектов культурного наследия, границ зон с особыми условиями использования территорий.

То есть, чтобы не противоречить ГрК РФ, документ, который устанавливал красные линии до вступления в силу ГрК РФ, должен быть разработан в соответствии с Генеральным планом, ПЗЗ, нормативами градостроительного проектирования и другими нормативными актами.

Представляется, что, если хотя бы один из таких актов был принят уже после документа, устанавливающего красные линии, то нельзя считать, что такой документ разработан в соответствии с п. 10 ст. 45 ГрК РФ, а соответственно, в силу ст. 2 закона № 191-ФЗ не должен подлежать применению. Указанный вывод сделан и в некоторых судебных актах¹.

На основании изложенного при обнаружении красной линии на планируемом к приобретению (или уже приобретённом) участке застройщику необходимо проанализировать:

- 1) каким актом она установлена и не противоречит ли данный акт ГрК РФ;
- 2) обозначает ли данная линия существующую или планируемую территорию общего пользования.

Однако даже в случае, если будет установлено, что красная линия установлена актом, принятым задолго до актуального Генплана и ПЗЗ, и отображает лишь планируемую территорию общего пользования, приобретение права аренды земельного участка в границах красных линий чревато судебным спором с государственными органами при попытке его приватизировать в последующем.

Также не стоит забывать, что хотя проектная красная линия и не устанавливает запрет на приватизацию участка, она даёт возможность государственным органам зарезервировать или изъять земельный участок под цели, ради которых данная линия устанавливалась.

В заключение отметим, что с 1 июля 2017 года норма о регулировании требований к градостроительному плану (пп. 17 п. 3 ст. 57.3 ГрК РФ) указывает на необходимость отражения красных линий в градостроительном плане. С учётом того, что перечень п. 3 ст. 57.3 ГрК РФ сформулирован неудачно (в ряде пунктов указывается в скобках «при его наличии», а в остальных такое указание отсутствует), ещё до вступления в силу этой нормы представители государственных органов начали говорить о том, что теперь разработка ППТиПМ должна быть обязательным предварительным этапом до выдачи градостроительного плана. Представляется, что данные доводы не имеют под собой никакого юридического основания, так как если следовать такой логике, то на всех участках должны присутствовать «зоны публичных сервитутов» и т.п. параметры, в отношении которых также не указано на сакраментальное «при их наличии».

Более того, в силу п. 4 ст. 57.3 ГрК РФ выдача ГПЗУ для архитектурно-строительного проектирования, получения разрешения на строительство такого объекта капитального строительства допускается только после утверждения ППТиПМ в случае, если в соответствии с ГрК РФ размещение объекта капитального строительства не допускается при отсутствии ППТиПМ. Однако в силу п. 2 ст. 41 ГрК РФ подготовка ППТиПМ в целях размещения объектов капитального строительства применительно к территории, в границах которой не предусматривается осуществле-

¹ В Постановлении ФАС Волго-Вятского округа от 12.11.2012 по делу № А82-16773/2011 суд указал, что утверждённые до введения в действие Генерального плана г. Ярославля от 06.04.2006 проекты планировки территорий, в том числе проект детальной планировки зоны общественного центра Северного района г. Ярославля, утверждённый решением исполнительного комитета Ярославского городского совета депутатов трудящихся от 26.03.1980 № 215, разработанные на основе ранее действовавшего Генерального плана города, не подлежат применению как не основанные на проектных решениях, содержащихся в Генеральном плане 2006 г. (размещение на конкретной территории объектов, относящихся к объектам торговли, общественного питания и бытового обслуживания, не противоречит функциональному назначению территории).

Аналогичный вывод содержится в Постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 12.04.2017 № Ф04-613/2017 по делу № А03-7076/2016.

ние деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, не требуется, за исключением прямо установленных случаев.

С учётом вышеизложенного красные линии в градостроительный план вносятся только при их наличии, а их отсутствие/неустановление не может являться основанием для отказа выдачи градостроительного плана или обязательства выполнить работы по разработке ППТиПМ.

1.3.5. Отклонение от предельных параметров разрешённого строительства

ГрК РФ предусматривает возможность получения разрешения на отклонение от предельных параметров, описанных в разделе 1.3.3 настоящего справочника. Порядок предоставления такого разрешения содержится в ст. 40 ГрК РФ.

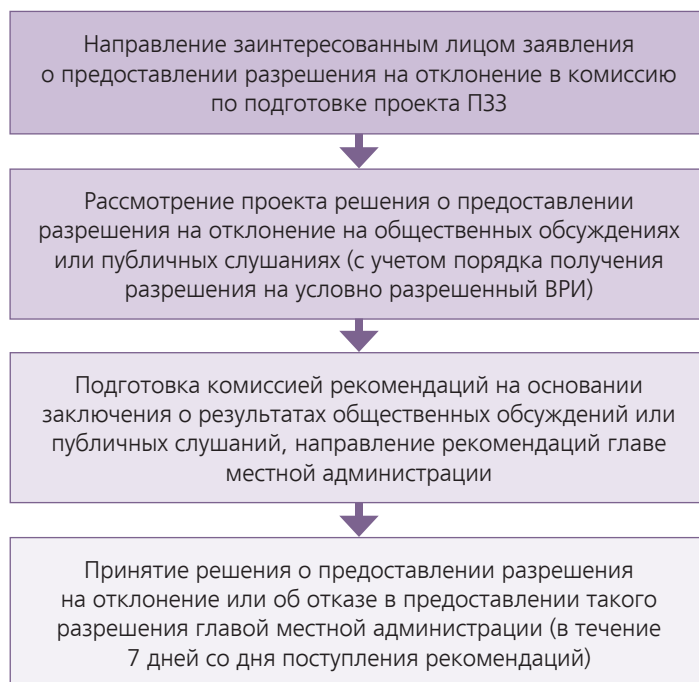
Правом получить разрешение на отклонение от предельных параметров обладают только правообладатели земельных участков:

- размеры которых меньше установленных градостроительным регламентом минимальных размеров земельного участка;
- конфигурация, инженерно-геологические или иные характеристики которых неблагоприятны для застройки.

Отклонение от предельных параметров иными правообладателями не допускается. Кроме того, указанные выше обстоятельства являются лишь основанием для обращения заинтересованного лица за получением разрешения на отклонение, но не влекут обязанность муниципального образования выдать соответствующее согласование в случае подтверждения данных обстоятельств¹. В то же время отсутствие указанных выше оснований должно вести к принятию отрицательного решения в любом случае.

Процедура получения разрешения на отклонение от предельных параметров очень похожа на получение разрешения на условно-разрешённый вид разрешённого использования земельного участка и осуществляется по следующей схеме.

Схема 2. ПРОЦЕДУРА ПОЛУЧЕНИЯ РАЗРЕШЕНИЯ НА ОТКЛОНЕНИЕ ОТ ПРЕДЕЛЬНЫХ ПАРАМЕТРОВ



¹ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 09.08.2013 по делу № А70-10726/2012, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 28.09.2015 по делу № А26-7673/2014.

В отношении описанной выше процедуры необходимо отметить два момента:

- 1) организация публичных слушаний/общественных обсуждений проводится за счёт заинтересованного лица;
- 2) результат публичных слушаний/общественных обсуждений не обязывает главу администрации вынести соответствующее решение.

Так, если граждане высказали своё согласие на отклонение от предельных параметров, глава администрации может в любом случае вынести решение об отказе, если придёт к выводу, допустим, что такое отклонение будет нарушать нормативы градостроительного проектирования или технические регламенты.

Как положительное, так и отрицательное решение главы местной администрации должно быть мотивировано. Это следует как из ст. 40 ГрК РФ, так и из положений закона № 131-ФЗ. Отсутствие в решении причин его принятия является основанием для признания его недействительным¹.

Если же глава администрации уклоняется от принятия какого-либо решения, его можно к этому понудить в судебном порядке².

Решение главы местной администрации о предоставлении разрешения на отклонение или об отказе в таком предоставлении является ненормативным правовым актом, в связи с чем обжалование таких решений, действий (бездействия) органа местного самоуправления должно быть осуществлено в трёхмесячный срок. В противном случае в удовлетворении требования может быть отказано по причине пропуска срока исковой давности без рассмотрения требований по существу.

Стоит отметить, что процедура публичных слушаний/общественных обсуждений направлена на учёт мнения местного населения. Соответственно, если это мнение не будет учтено на последующих этапах процедуры согласования отклонения, граждане, проживающие на соответствующей территории, смогут также обжаловать решение о предоставлении права на отклонение. При этом все последующие градостроительные согласования, к примеру, разрешение на строительство, могут быть также признаны недействительными. Однако учёт мнения граждан не означает, что решение главы администрации должно совпадать с заключением по итогам публичных слушаний. В то же время если публичные слушания проведены с нарушениями и отдельные лица, проживающие на данной территории, не получили возможности выразить своё мнение, это будет являться основанием для оспаривания разрешения на отклонение.

Поскольку возможность отклонения от предельных параметров установлена федеральным законом, региональный или местный законодатель не может исключить такую возможность для правообладателей земельных участков в тех или иных территориальных зонах. Так, к примеру, как уже было указано, были признаны недействующими изменения в ПЗЗ г. Хабаровска, в которых вводился полный запрет на отклонение от максимального процента застройки земельных участков для одних территориальных зон и предел увеличения максимального процента застройки (не более чем на 10%) для других территориальных зон³.

Иначе обстоит дело с возможностью отклонения от предельных параметров на территории исторических поселений. Как следует из п. 2 ст. 40 ГрК РФ, отклонение от предельных параметров в части предельного количества этажей, предельной высоты зданий, строений, сооружений и требований к архитектурным решениям объектов капитального строительства в границах территорий исторических поселений федерального или регионального значения не допускается. Таким образом, *правообладатели земельных участков в границах исторических поселений лишены возможности получить разрешение на отклонение от указанных предельных параметров, даже если параметры участка являются неблагоприятными для застройки.*

¹ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 31.10.2013 по делу № А03-1669/2013, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 01.02.2016 № Ф06-4471/2015 по делу № А12-21320/2015.

² Апелляционное определение Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики от 28.05.2015 по делу № 33-559/2015.

³ Определение Верховного Суда РФ от 28.04.2015 № 303-КГ15-717 по делу № А73-9222/2014.

Отметим, что с 01.10.2017 вступили в силу изменения в ст. 40 ГрК РФ¹, в соответствии с которыми предоставление разрешения на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства не допускается, если такое отклонение не соответствует ограничениям использования объектов недвижимости, установленным на приаэродромной территории (п. 8 ст. 40 ГрК РФ).

Также в 2018 г. ст. 40 ГрК РФ была дополнена п. 6.1, которым, как уже ранее указывалось, в рамках реформирования регулирования статуса самовольных построек введён запрет на предоставление разрешения на отклонение со дня поступления в орган местного самоуправления уведомления от уполномоченного органа о выявлении самовольной постройки. Запрет действует до момента сноса самовольной постройки / приведения её в соответствие с установленными требованиями и не распространяется только на случаи, когда по результатам рассмотрения уведомления органом местного самоуправления не выявлены признаки самовольной постройки либо вступило в законную силу решение суда об отказе в удовлетворении требований о сносе самовольной постройки.

Полученное разрешение на отклонение от предельных параметров должно учитываться при проектировании (п. 11 ст. 48 ГрК РФ) и в обязательном порядке прилагается к заявлению о выдаче разрешения на строительство (пп. 5 п. 7 ст. 51 ГрК РФ).

Между тем в форме градостроительного плана земельного участка² отсутствует специальная графа для указания информации о наличии разрешения на отклонение, данная информация также не указана в ст. 57.3 ГрК РФ как подлежащая включению в ГПЗУ. В ст. 48 и ст. 51 ГрК РФ разрешение на отклонение представляется для проектирования или выдачи разрешения на строительство в качестве отдельного документа, а не в составе градплана. Таким образом, в градостроительном плане земельного участка указываются все параметры в соответствии с градостроительным регламентом, а решение об отклонении всегда представляется в качестве дополнительного документа, дающего право на исключение для возведения определённого объекта. В то же время представляется допустимым указывать в ГПЗУ ссылку на разрешение на отклонение для более полного отражения дозволенного использования участка.

Данный институт введён законодателем для соблюдения баланса частных и публичных интересов. С одной стороны, отклонение от предельных параметров позволяет застройщику более эффективно использовать участок с неблагоприятными для застройки параметрами, с другой стороны, контроль общественности и органов местного самоуправления за отклонением от предельных параметров призван обеспечить благоприятные условия жизнедеятельности и недопустимость злоупотребления таким правом со стороны застройщика.

1.3.6. Публичные слушания и общественные обсуждения по градостроительным вопросам

В 2017 г. в ГрК РФ введена ст. 5.1³, предусматривающая детальное регулирование уже существующего института публичных слушаний, а также введение нового института общественных обсуждений.

Интересующие положения ГрК РФ в ред. закона № 455-ФЗ подлежат применению со дня вступления в силу нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, нормативных правовых актов субъектов РФ – городов федерального значения⁴,

¹ Введены Федеральным законом от 01.07.2017 № 135-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка установления и использования приаэродромной территории и санитарно-защитной зоны».

² Утверждена Приказом Минстроя России от 25.04.2017 № 741/пр.

³ Изменения внесены Федеральным законом от 29.12.2017 № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 455-ФЗ).

⁴ В силу прямого указания п. 10 ст. 63 ГрК РФ по проектам, указанным в п. 1 ст. 5.1 ГрК РФ, публичные слушания / общественные обсуждения проводятся в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов РФ – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, полномочия органов местного самоуправления, указанные в ст. 5.1 ГрК РФ, осуществляются исполнительными органами государственной власти таких субъектов РФ.

необходимых для проведения публичных слушаний / общественных обсуждений в соответствии с новым регулированием, которые, в свою очередь, должны быть приняты не позднее 01.07.2018¹.

Если решение о проведении публичных слушаний принято до вступления в силу соответствующих нормативных правовых актов муниципальных образований/субъектов РФ, публичные слушания по проектам проводятся в соответствии с ГрК РФ в ранее действующей редакции (п.п. 2-4 ст. 19 закона № 455-ФЗ).

Отметим, что изменение ГрК РФ в соответствующей части явилось следствием исполнения поручений президента РФ по итогам заседания Государственного совета, состоявшегося 17.05.2016², по совершенствованию процедуры публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности, включая повышение доступности для граждан информации о такой деятельности, учёт всех поступивших предложений граждан, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также размещение указанной информации в публичных информационных ресурсах.

В соответствии с пояснительной запиской к соответствующему законопроекту³ его разработчики преследовали две цели:

- совершенствование процедуры публичных слушаний, предусматривающей проведение только личных собраний участников, в целях вовлечения всех категорий граждан в обсуждение градостроительных вопросов с минимальными затратами времени и материальных ресурсов;
- введение порядка фиксирования сведений о регистрации участников слушаний по месту жительства или месту пребывания для целей оценки законности проведения слушаний.

В соответствии с новым регулированием публичные слушания и общественные обсуждения являются альтернативными способами (используемыми в соответствии с нормами регионального/местного законодательства) выявления общественного мнения по следующим градостроительным вопросам/документам⁴:

1. проектам генпланов (и проектам изменений в них);
2. проектам ПЗЗ (и проектам изменений в них);
3. проектам ППТ, ПМТ (и проектам изменений в них);
4. проектам правил благоустройства территорий (и проектам изменений в них);
5. проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешённый ВРИ;
6. проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров (далее также «Проекты», некоторые из указанных процедур проведения публичных слушаний/общественных обсуждений уже были подробно рассмотрены ранее).

¹ В качестве примеров таких НПА можно привести закон Санкт-Петербурга от 20.07.2006 № 400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» (в редакции закона Санкт-Петербурга от 28.06.2018 № 387-75); Решение Воронежской городской Думы от 27.06.2018 № 882-IV «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в городском округе город Воронеж»; Решение Совета депутатов городского округа Луховицы МО от 14.06.2018 № 667/67 «Об утверждении Положения об организации и проведении публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности в городском округе Луховицы Московской области».

² <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/52154>

³ Законопроект № 133118-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/133118-7>

⁴ ГрК РФ и другими федеральными законами могут быть установлены случаи, в которых проведение публичных слушаний/общественных обсуждений по соответствующим проектам не требуется. Например, п. 5.1 ст. 46 ГрК РФ устанавливает соответствующие случаи применительно к проектам ППТИПМ.

Таблица 6. УЧАСТНИКИ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ

По проектам генпланов, ПЗЗ, ППТиПМ, правил благоустройства территорий (а также изменений в указанные документы)	По проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешённый ВРИ, разрешения на отклонение от предельных параметров
<p>а) граждане, постоянно проживающие на территории, в отношении которой подготовлены данные проекты;</p> <p>б) правообладатели находящихся в границах этой территории земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства/помещений, являющихся частью указанных объектов капитального строительства.</p>	<p>а) граждане, постоянно проживающие в пределах территориальной зоны, в границах которой расположен земельный участок или объект капитального строительства, в отношении которых подготовлены данные проекты;</p> <p>б) правообладатели находящихся в границах этой территориальной зоны земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства;</p> <p>в) граждане, постоянно проживающие в границах земельных участков, прилегающих к земельному участку, в отношении которого подготовлены данные проекты;</p> <p>г) правообладатели таких (прилегающих) земельных участков или расположенных на них объектов капитального строительства;</p> <p>д) правообладатели помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, в отношении которого подготовлены данные проекты;</p> <p>е) правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства, подверженных риску негативного воздействия на окружающую среду в результате реализации проектов (применительно к разрешению на условно разрешённый ВРИ).</p>

Таким образом, как можно видеть на приведённой ниже схеме, главной особенностью общественных обсуждений является способ выявления мнения населения: не путём очного собрания граждан, а с использованием электронной площадки для обсуждений/регионального портала государственных и муниципальных услуг.

При этом для целей участия в общественных обсуждениях/публичных слушаниях необходимо пройти процедуру идентификации путём предоставления следующей информации:

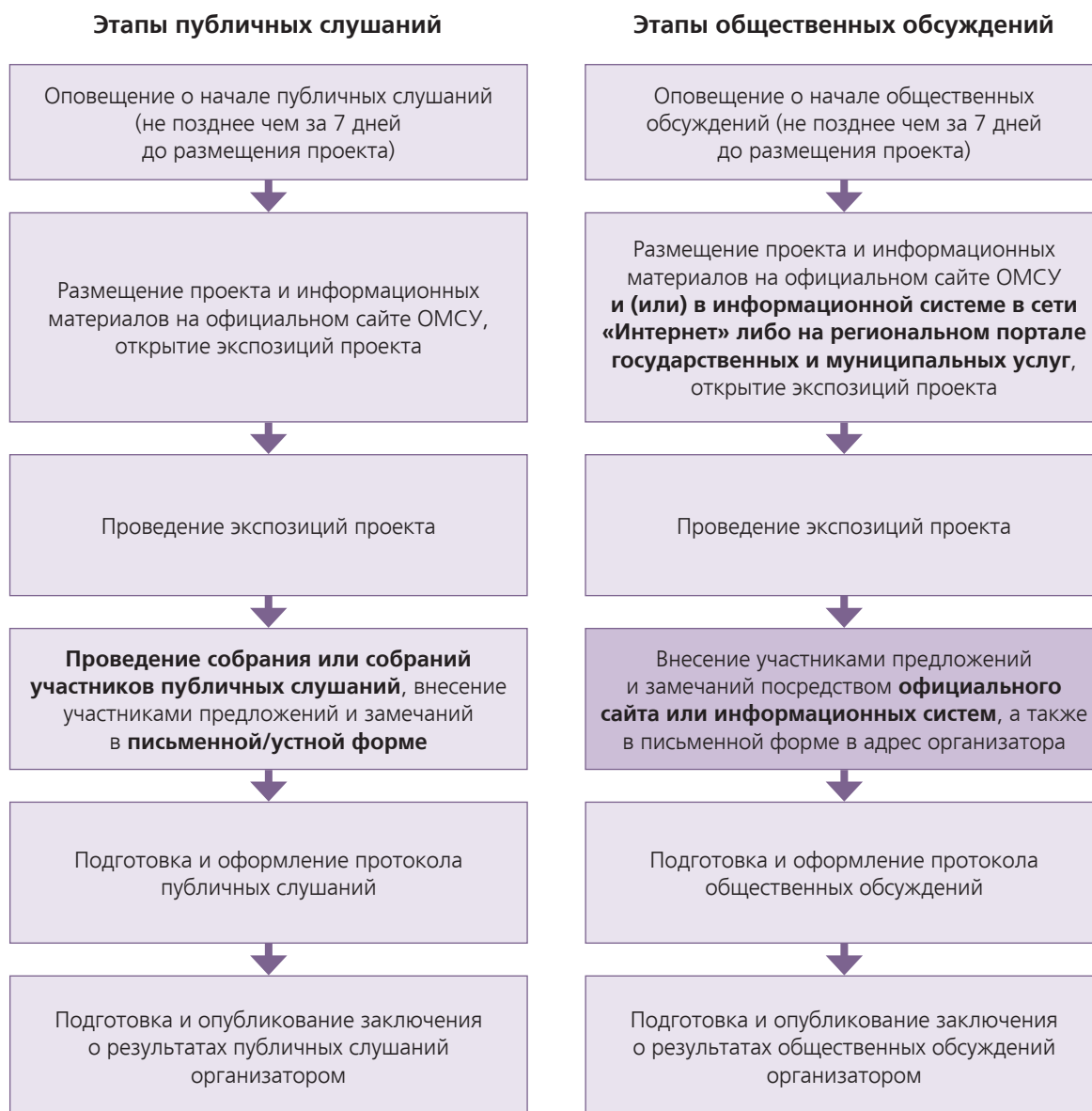
1. сведений о себе, включая Ф.И.О., дату рождения, место жительства/наименование, ОГРН, место нахождения с приложением подтверждающих документов;
2. сведений о земельных участках, объектах капитального строительства, помещениях в них из ЕГРН/иных документов, удостоверяющих права на такие объекты.

По результатам проведения общественных обсуждений или публичных слушаний последовательно оформляются следующие документы:

- 1) *протокол общественных обсуждений или публичных слушаний*, содержащий в т. ч. все предложения и замечания участников, перечень принявших участие в рассмотрении проекта участников;
- 2) *заключение о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний*, подготовляемое организатором на основании протокола, которое содержит в т. ч. обобщение внесённых предложений и замечаний, аргументированные рекомендации о целесообразности или нецелесообразности учёта внесённых участниками предложений и замечаний, выводы.

Отметим, что законодательством могут быть предусмотрены особенности проведения публичных слушаний/общественных обсуждений по конкретным градостроительным вопросам, например, в части продолжительности таких слушаний или обсуждений.

Схема 3. ЭТАПЫ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ



Как уже указывалось ранее в подразделах по получению разрешений на условно разрешённый ВРИ и отклонению от предельных параметров, протокол и заключение только учитываются уполномоченным органом при принятии соответствующих решений (например, о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров), т. е. не являются обязательными для него. Так, в ГрК РФ¹ прямо указывается на *право уполномоченного органа* направить проект на доработку *в соответствии с протоколом и заключением о результатах публичных слушаний/общественных обсуждений*.

Вместе с тем само непроведение обсуждений/слушаний или их проведение с нарушением установленной процедуры является основанием для оспаривания соответствующего нормативного (ненормативного) правового акта.

Соответственно, по существу публичные слушания и общественные обсуждения призваны, с одной стороны, обеспечить возможность гражданам высказать своё мнение по ряду градостроительных вопросов, с другой стороны, обратить внимание публичного субъекта на допущенные в проекте нарушения (например, несоблюдение требований технических регламентов

¹ П. 13 ст. 24, п. 2 ст. 32, п. 13 ст. 46 ГрК РФ.

в результате отклонения от предельных параметров либо несоответствие ППТ документам территориального планирования, ПЗЗ) и предотвратить принятие заведомо незаконного нормативно-правового акта (ненормативного правового акта).

В завершение отметим, что выбор рассмотренных форм выявления общественного мнения по градостроительным вопросам (публичные слушания или общественные обсуждения) по смыслу п.п. 1 и 24 ст. 5.1 ГрК РФ осуществляется муниципальным образованием/субъектом РФ – городом федерального значения путём издания соответствующих нормативно-правовых актов. Анализ принятых в 2018 г. и приведённых ранее нормативных актов показывает, что процедура публичных слушаний выбирается значительно чаще, а новый механизм общественных обсуждений в целом не воспринимается публичными субъектами.

1.4. Зоны с особыми условиями использования территорий

1.4.1. Общие положения о зонах с особыми условиями использования территорий

Общее регулирование правового статуса зон с особыми условиями использования территорий (далее – ЗОУИТ) появилось с принятием Федерального закона от 03.08.2018 №342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 342-ФЗ). До этого момента в законодательстве лишь разрозненно содержались некоторые общие положения о таких зонах, однако главным образом их статус регулировался нормативно-правовыми актами в отношении конкретных видов зон, что существенно затрудняло применение этих норм и приводило к многочисленным судебным спорам.

В целях установления единых подходов к правовому регулированию режима ЗОУИТ и ограничений использования земельных участков¹ ЗК РФ был дополнен новой главой 19 «Зоны с особыми условиями использования территорий».

Кроме того, были внесены изменения в ЗК РФ в части регулирования вопросов возмещения убытков при ограничении прав в связи с установлением, изменением ЗОУИТ (ст.ст. 57, 57.1 ЗК РФ), а также в иные нормативно-правовые акты.

Соответствующие изменения являются весьма масштабными (например, правило о существовании вновь устанавливаемых ЗОУИТ только с момента внесения сведений о них в ЕГРН, внесение к определённому сроку сведений о всех ранее установленных ЗОУИТ в ЕГРН, введение возможности выкупа участка, детализация порядка возмещения убытков) и по большей части должны быть оценены положительно.

Отметим, что большинство новых норм в отношении ЗОУИТ вступило в силу со дня официального опубликования закона № 342-ФЗ (04.08.2018). Вместе с тем в настоящее время достаточно актуальными являются вопросы о том, какие из новых норм применяются только в отношении вновь устанавливаемых ЗОУИТ, как применять новое законодательство в отношении ранее возникших ЗОУИТ с учётом переходных положений закона № 342-ФЗ, которые мы подробно рассмотрим в настоящем подразделе.

Также необходимо отметить, что правоприменительная практика в отношении рассматриваемых новых общих положений о ЗОУИТ, за исключением отдельных точечных вопросов, в настоящее время отсутствует, и судам, государственным органам ещё только предстоит выработать подходы по объёмному новому регулированию.

¹ С текстом пояснительной записки к законопроекту № 302180-7 можно ознакомиться по электронному адресу: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/302180-7>

Понятие и виды ЗОУИТ

Необходимо отметить, что, несмотря на большой объём нового регулирования ЗОУИТ, определение и признаки ЗОУИТ так и не были сформулированы законодателем. В п. 4 ст. 1 ГрК РФ определение ЗОУИТ по-прежнему даётся лишь путём перечисления некоторых видов ЗОУИТ, а в ст. 104 ЗК РФ указываются только цели установления ЗОУИТ.

На основании системного толкования законодательства можно выделить следующие *признаки ЗОУИТ*:

- 1) наличие пространственных границ;
- 2) существование ограничений прав на земельные участки (в части использования/размещения объектов капитального строительства, использования участков для определённых видов деятельности), попадающие в ЗОУИТ, которые устанавливаются не в пользу конкретного лица;
- 3) установление их в связи с существованием определённых объектов капитального строительства, территорий, природных объектов;
- 4) установление их в публично-значимых целях: либо необходимость охраны указанных объектов капитального строительства, территорий, природных объектов, либо, наоборот, необходимость обеспечения безопасной эксплуатации определённых объектов в целях защиты жизни, здоровья граждан.

Используя указанные признаки, под ЗОУИТ можно понимать территории, в границах которых в публично-значимых целях устанавливаются ограничения использования земельных участков, направленные на охрану определённых объектов капитального строительства, территорий, природных объектов либо обеспечение безопасной эксплуатации определённых объектов в целях защиты жизни, здоровья граждан.

Перечень видов ЗОУИТ, состоящий из 28 позиций, приведён в новой ст. 105 ЗК РФ. В целом все перечисленные в данной статье виды ЗОУИТ в той или иной мере существуют и в настоящее время, но их регулирование является несистематизированным.

Необходимо отметить, что соответствующий перечень ЗОУИТ является закрытым, из чего следует, что для введения новой ЗОУИТ недостаточно предписаний специальных нормативно-правовых актов, но необходимо и наличие данного вида ЗОУИТ в перечне ст. 105 ЗК РФ, без которого такая ЗОУИТ не может быть установлена.

Введение закрытого перечня ЗОУИТ, безусловно, необходимо приветствовать. Такой закрытый перечень существенно снижает риски для правообладателя участка, так как в настоящее время даже профессионалы не могут с уверенностью утверждать, что выявили все ограничения в отношении участка, так как количество вариаций возможных ограничений стремится к бесконечности.

Вместе с тем по вопросу закрытого перечня видов ЗОУИТ необходимо учитывать следующие обстоятельства. Во-первых, существует значительная вероятность того, что при возникновении соответствующего спора суды, руководствуясь правилами действия закона во времени, будут исходить из того, что ЗОУИТ, установленные до 04.08.2018, существуют вне зависимости от попадания в перечень ст. 105 ЗК РФ, поскольку на момент их установления исчерпывающий перечень видов ЗОУИТ не был установлен.

Во-вторых, можно с уверенностью утверждать, что не все территории, в границах которых предусмотрены различного рода ограничения использования участков, вошли в перечень ст. 105 ЗК РФ. В связи с этим, в отсутствие законодательно установленного перечня признаков и определения понятия ЗОУИТ, не исключены споры, связанные с тем, относятся ли сущностно те или иные зоны к ЗОУИТ и могут ли они существовать при отсутствии в перечне ст. 105 ЗК РФ.

В соответствии с предписаниями п. 1 ст. 106 ЗК РФ Правительством РФ должны быть утверждены *новые положения в отношении каждого вида ЗОУИТ* (за исключением ЗОУИТ, которые возникают в силу закона, например, водоохранные зоны, прибрежные защитные полосы).

Новые положения о ЗОУИТ среди прочего должны определять порядок подготовки и принятия решений об установлении (изменении, прекращении) существования указанных зон, исчерпывающий перечень объектов, в связи с которыми устанавливаются ЗОУИТ, требования к пре-

дельным размерам указанных зон, перечень ограничений использования земельных участков, которые могут быть установлены в границах указанных зон, основания для изменения таких зон и прекращения их существования.

При этом законом № 342-ФЗ не установлен срок, в течение которого соответствующие постановления должны быть приняты Правительством РФ, ввиду чего можно предположить, что переходный период регулирования статуса ЗОУИТ растянется на достаточно длительный срок.

До утверждения Правительством РФ новых положений о ЗОУИТ решения об установлении таких зон принимаются в соответствии с новыми общими требованиями ст. 106 ЗК РФ (например, в части содержания решения об установлении ЗОУИТ, необходимых приложений к решению, момента, с которого ЗОУИТ считается установленной), но в ранее установленном порядке¹.

При этом важно учитывать, что только с принятием Правительством РФ новых положений о ЗОУИТ начнут применяться следующие нормы, введённые законом № 342-ФЗ:

1) *способы определения ограничений использования земельных участков в границах ЗОУИТ*

Законом предусмотрено, что должен устанавливаться исчерпывающий перечень видов деятельности, осуществление которых допускается/запрещается в границах ЗОУИТ. В отношении же строительства ОКС ограничения могут определяться тремя способами:

- а) установление исчерпывающего перечня видов объектов, их разрешённого использования;
- б) установление требований к параметрам объектов, размещение которых допускается/запрещается в границах указанной зоны;
- в) установление требований к объектам, размещение которых допускается, исходя из *оценки влияния* (размещаемого объекта на объект (территорию), в целях охраны которых установлена ЗОУИТ/таких объектов (территории) на размещаемые ОКС), при условии, что оценка соответствия данным требованиям может являться предметом государственной экспертизы проектной документации².

Соответственно, проектная документация подлежит обязательной *государственной* экспертизе в связи со статусом ЗОУИТ только при одновременном наступлении двух условий:

- в отношении ЗОУИТ Правительством РФ утверждено новое положение;
- данным положением предусмотрено ограничение размещения ОКС, *исходя из оценки влияния* объекта на территорию или наоборот. Данное положение прямо следует из текста п. 3.4 ст. 49 ГрК РФ.

Исходя из того, что в настоящее время новые положения о ЗОУИТ Правительством РФ не утверждены, государственная экспертиза проектной документации в случае размещения объекта капитального строительства в границах ЗОУИТ не требуется, что подтверждается разъяснениями Минстроя России³.

2) *запрет требовать согласования размещения объектов капитального строительства или осуществления иных видов деятельности в границах ЗОУИТ* (за исключением придорожных полос)⁴

В настоящее время согласование определённых действий с уполномоченными органами/организациями является часто встречающимся способом установления ограничений, например, согласование часто предусмотрено режимом охранных зон линейных объектов. Новое регулирование предполагает, что ограничения использования участков в границах ЗОУИТ должны

¹ П. 16 ст. 26 закона № 342-ФЗ.

² П. 2 ст. 106 ЗК РФ.

³ Письмо Минстроя России от 10.09.2018 № 41067-ОГ/02, от 26.09.2018 № 39818-СМ/09 «О рассмотрении обращения».

⁴ С учётом переходных положений закона № 342-ФЗ согласование допустимо и в ряде иных случаев. Например, до дня установления зоны минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов строительство/реконструкция ОКС в границах минимальных расстояний до указанных трубопроводов допускаются только по согласованию с организацией – собственником трубопровода или уполномоченной ей организацией (ч. 21 ст. 26 закона № 342-ФЗ). Также до установления приаэродромных территорий архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция ОКС и осуществление ряда иных действий в границах приаэродромных территорий или полос воздушных подходов на аэродромах, санитарно-защитных зон аэродромов требуют согласования с предусмотренными законодательством лицами (ч. 46 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

будут чётко следовать из законодательства, в т. ч. новых положений о ЗОУИТ, а не определяться уполномоченными органами/организациями применительно к конкретному случаю. Вместе с тем до утверждения новых положений о ЗОУИТ с чётким определением перечня ограничений простое неприменение норм о необходимости получения согласований (формально п. 3 ст. 106 ЗК РФ о запрете согласований вступил в силу с 04.08.2018) приведёт к пробелам в правовом регулировании и необеспеченности режима ЗОУИТ, что не должно допускаться.

3) *необходимость внесения изменений в ранее принятые решения об установлении ЗОУИТ* (см. далее)

Завершая анализ вопроса о видах ЗОУИТ, отметим, что далее в настоящем разделе будут исследоваться особенности правового режима большинства из предусмотренных действующим законодательством видов ЗОУИТ, которые наиболее часто встречаются на практике. При этом ещё раз подчеркнём, что в настоящее время новые положения о ЗОУИТ не утверждены, в связи с чем особенности правового режима конкретных видов ЗОУИТ определяются законодательством, вступившим в силу до принятия закона № 342-ФЗ, изменение которого необходимо ожидать в ближайшее время.

Установление, изменение и прекращение существования ЗОУИТ

А. Правила, применяемые в отношении ЗОУИТ, устанавливаемых после 04.08.2018 («новые» ЗОУИТ), изменяемых/прекращающих существование после указанной даты

По общему правилу установление и изменение ЗОУИТ осуществляется на основании *решения* уполномоченного органа государственной власти (местного самоуправления).

В п. 7 ст. 106 ЗК РФ закреплены требования к решению об установлении ЗОУИТ. Такое решение должно содержать наименование, вид объекта, территории, в связи с размещением которых или в целях защиты и сохранения которых устанавливается ЗОУИТ, конкретные ограничения использования земельных участков из перечня ограничений, установленных федеральным законом или положением о ЗОУИТ соответствующего вида, сведения о подзонах и т. д.

Требования к решению об изменении ЗОУИТ закреплены в п. 9 ст. 106 ЗК РФ. Так, в соответствующем решении должны быть указаны сведения об изменении границы ЗОУИТ (её подзоны), ограничения использования земельных участков, которые отличаются от ранее установленных.

Обязательным приложением к решению об установлении/изменении ЗОУИТ (если изменяются границы ЗОУИТ) являются сведения о границах данной зоны, которые должны содержать графическое описание местоположения границ данной зоны, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат для ведения ЕГРН (п. 10 ст. 106 ЗК РФ), т. е. одновременно с принятием решения об установлении/изменении ЗОУИТ должны быть выполнены межевые работы в целях осуществления кадастрового учёта такой зоны.

ЗОУИТ может также возникать в силу федерального закона (например, водоохранные зоны, прибрежные защитные полосы, защитные зоны ОКН и т.п.). В этом случае принятие решения об установлении, а также изменении ЗОУИТ не требуется, однако уполномоченными в соответствии с федеральными законами органами в данном случае также осуществляется подготовка сведений о границах такой зоны (п. 19 ст. 106 ЗК РФ).

По общему правилу обязанность по подготовке сведений о границах ЗОУИТ возлагается на собственников ОКС (иных правообладателей, концессионеров, частных партнёров, застройщиков), в связи с размещением которых устанавливаются/изменяются соответствующие зоны. Только при отсутствии указанных лиц или в случае установления ЗОУИТ по основаниям, не связанным с размещением ОКС, соответствующая обязанность возлагается на органы государственной власти (местного самоуправления), уполномоченные на принятие решений в отношении ЗОУИТ/установление границ ЗОУИТ, возникающих в силу федерального закона.

Новым регулированием также предусмотрен особый порядок установления/изменения ЗОУИТ в случае *строительства/реконструкции ОКС, в результате которого подлежит установлению ЗОУИТ, или ранее установленная зона подлежит изменению* (например, в случае строительства трубопровода, требующего установления охранной зоны).

Так, застройщик до дня обращения с заявлением на выдачу разрешения на строительство обязан обратиться в уполномоченные в отношении ЗОУИТ органы с заявлением об установлении/изменении ЗОУИТ с приложением необходимых документов. Копия решения об установлении/изменении ЗОУИТ является обязательным документом, без которого в выдаче разрешения на строительство будет отказано (пп. 9 п. 7, п. 13 ст. 51 ГрК РФ), однако данное решение может быть получено уполномоченным органом и в порядке межведомственного взаимодействия (п. 7.1 ст. 51 ГрК РФ). В случае, если для строительства, реконструкции ОКС, в связи с размещением которого устанавливается ЗОУИТ, не требуется выдача разрешения на строительство, застройщик обязан обратиться с заявлением об установлении/изменении ЗОУИТ в срок не позднее пяти рабочих дней со дня утверждения проектной документации.

Однако если в течение одного года со дня окончания срока действия разрешения на строительство объект не будет введен в эксплуатацию либо не будут внесены изменения в разрешение в части продления срока, уполномоченный орган в течение трёх месяцев должен принять решение о прекращении существования ЗОУИТ или об отмене решения об изменении такой зоны (п.п. 13-16, 18 ст. 106 ЗК РФ).

Соответственно, новый механизм установления ЗОУИТ в случае строительства ОКС, в результате которого подлежат установлению ЗОУИТ, сводится к тому, что появление соответствующих зон предшествует созданию самих объектов, в связи с размещением которых такие зоны должны устанавливаться. Однако если такие ОКС так и не будут созданы, то указанные ЗОУИТ должны прекратить существование ввиду отсутствия объектов, требующих их установления¹.

ЗОУИТ, в т. ч. возникающие в силу закона и ограничения использования земельных участков в таких зонах считаются установленными, изменёнными **со дня внесения сведений о ЗОУИТ, соответствующих изменений в сведения о такой зоне в ЕГРН** (п. 24 ст. 106 ЗК РФ).

Данное положение является очень важным. Ранее, несмотря на предписания п.п. 2 и 6 ст. 56 ЗК РФ, в соответствии с которыми ЗОУИТ являются обременением земельного участка и подлежат регистрации, у государственных органов и судов сформировалась позиция, в соответствии с которой ЗОУИТ существует вне зависимости от государственной регистрации. Например, в отношении охранных зон суды указывали, что создание охранной зоны и ограничения по использованию земельного участка в охранной зоне связаны с самим фактом существования опасного объекта, а не с регистрацией охранной зоны². Однако данный подход грубым образом нарушает

¹ Напомним, что ранее пп. 13 п. 3, п. 10.2 ст. 55 ГрК (с изменениями, внесёнными Федеральным законом от 13.07.2015 №252-ФЗ, вступившими в силу с 01.01.2018) предусматривался иной механизм установления охранных зон объектов электроэнергетики, системы газоснабжения, транспортной инфраструктуры, трубопроводного транспорта или связи: к заявлению на получение разрешения на ввод в эксплуатацию должны были быть приложены подготовленные в электронной форме текстовое и графическое описание местоположения границ охранной зоны, а само разрешение на ввод одновременно являлось и решением об установлении охранной зоны.

Также отметим, что законом № 342-ФЗ предусмотрен ряд переходных положений, связанных с установлением ЗОУИТ при строительстве ОКС:

– если до 04.08.2018 подано заявление о выдаче разрешения на строительство ОКС или в отношении проектной документации получено положительное заключение государственной экспертизы проектной документации, для получения разрешения на строительство такого ОКС копия решения об установлении или изменении ЗОУИТ не требуется (ч. 52 закона № 342-ФЗ). В данном случае ЗОУИТ также подлежат установлению, однако в более поздний по сравнению с выдачей разрешения на строительство момент (до 01.01.2022, ч. 18 закона № 342-ФЗ);

– в случае, если до 04.08.2018 поступило заявление о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию с приложением текстового и графического описаний границ охранной зоны, перечня координат характерных точек границ такой зоны, указанные описания и перечень координат являются обязательным приложением к разрешению на ввод объекта в эксплуатацию, а данное разрешение является решением об установлении охранной зоны построенного ОКС (ч. 54 закона № 342-ФЗ).

² Определение ВАС РФ от 04.06.2013 № ВАС6464/13 по делу № А65-30854/2011, Апелляционное определение Верховного Суда Республики Татарстан от 13.11.2014 по делу № 33-15312/2014.

Однако определённые предпосылки для отхода от приведённой судебной практики также существуют. Так, ВС РФ не поддержал доводы нижестоящих судов о признании построек самовольными ввиду их возведения с нарушением минимального расстояния до газопровода, построенного в 1973 г., поскольку информация о наличии газопровода отсутствовала на картах землепользователей в исполкомах районных (городских) Советов народных депутатов, а именно это обстоятельство имело юридическое значение для решения вопроса о том, являлись ли действия правообладателя по возведению на земельном участке садового дома противоправными (см. Определение Верховного Суда РФ от 26.09.2017 № 9-КГ17-11).

права правообладателей участков/ОКС на них, которые, действуя разумно и осмотрительно, например, заказав выписку ЕГРН, не могли получить информацию о попадании объектов недвижимости в ЗОУИТ.

Механизм внесения сведений о ЗОУИТ в ЕГРН следующий:

- органы, принявшие решения об установлении (изменении или о прекращении существования) ЗОУИТ, направляют в орган регистрации прав документы в течение пяти рабочих дней с даты принятия указанных решений;
- в случае установления или изменения ЗОУИТ в отношении планируемых к строительству или реконструкции ОКС, для которых требуется выдача разрешения на строительство, указанные в предыдущем пункте органы направляют в орган регистрации прав документы в течение пяти рабочих дней со дня поступления в уполномоченные в отношении ЗОУИТ органы разрешения на строительство указанного объекта;
- органы, установившие границы ЗОУИТ, возникающих в силу федерального закона, направляют в орган регистрации прав документы в течение пяти рабочих дней с даты установления их границ.

Согласно пп. 5 п. 5 ст. 8 закона № 218-ФЗ¹ сведения о том, что участок полностью или частично расположен в границах ЗОУИТ, включаются в кадастр недвижимости, который является составной частью ЕГРН. Также в соответствии с п. 1 ст. 10 закона № 218-ФЗ в реестр границ в составе ЕГРН вносятся сведения о самих ЗОУИТ, в т. ч. индивидуальные обозначения таких зон и описание местоположения их границ, реквизиты решений органов государственной власти (местного самоуправления) об установлении/изменении таких зон, содержание ограничений использования объектов недвижимости.

Правообладатели земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества, находящихся в границах ЗОУИТ, должны быть *уведомлены* органом регистрации прав о внесении сведений о зоне в ЕГРН/изменении таких сведений в порядке, установленном законом 218-ФЗ. В соответствии с п. 5.1 ст. 34 закона № 218-ФЗ уведомление осуществляется в электронной форме (через личный кабинет, если правообладатели зарегистрированы с использованием единой системы идентификации и аутентификации на едином портале или официальном сайте, либо по адресам электронной почты) либо в письменной форме посредством почтового отправления по почтовому адресу правообладателя/адресу, присвоенному объекту недвижимости (если уведомление в электронной форме является невозможным).

Прекращение существования ЗОУИТ

ЗОУИТ может прекратить существование в следующих случаях:

- 1) по истечении срока, на который она установлена;
- 2) одновременно с прекращением существования объекта, в связи с размещением которого она установлена (если это предусмотрено положением о ЗОУИТ соответствующего вида) (например, в силу прямого указания п. 22 ст. 106 ЗК РФ защитная зона ОКН, зона охраны ОКН прекращают существование в случае исключения ОКН из реестра ОКН);
- 3) на основании решения уполномоченного органа (в котором указываются сведения о прекращении существования данной зоны и прекращении действия ограничений использования земельных участков, расположенных в границах данной зоны)².

При этом в первых двух случаях принятие решения о прекращении существования ЗОУИТ не требуется³.

По общему правилу ЗОУИТ считаются прекратившими существование, а ограничения использования земельных участков в таких зонах – недействующими со дня *исключения сведений о ЗОУИТ из ЕГРН* (безусловно, данное правило применяется только в отношении тех пре-

¹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

² П. 17 ст. 106 ЗК РФ.

³ П. 22 ст. 106 ЗК РФ.

кращающих существование после 04.08.2018 ЗОУИТ, сведения о которых были внесены в ЕГРН на момент их прекращения). Иное может быть предусмотрено законом, и в таком случае ЗОУИТ прекратит существование и в случае сохранения сведений о ней в ЕГРН, при этом важно ещё раз подчеркнуть, что данное правило не является зеркальным со случаями установления/изменения ЗОУИТ, которые всегда связаны с внесением сведений в ЕГРН.

Б. Применение нового регулирования в отношении ЗОУИТ, установленных до 04.08.2018 («старые» ЗОУИТ)

Законом № 342-ФЗ предусмотрен ряд весьма существенных положений в отношении «старых» ЗОУИТ:

1) до 01.01.2022 «старые» ЗОУИТ считаются установленными в случае отсутствия сведений о таких зонах в ЕГРН¹, если такие зоны установлены в соответствии с действующим на момент их установления законодательством одним из следующих способов:

- решением исполнительного органа государственной власти (местного самоуправления);
- согласованием уполномоченным органом исполнительной власти границ ЗОУИТ;
- нормативным правовым актом, предусматривающим установление ЗОУИТ в границах, установленных указанным актом, без принятия решения об установлении таких зон/согласования границ;
- решением суда (п. 8 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

Данное регулирование направлено на то, чтобы не только «новые» ЗОУИТ были внесены в ЕГРН, но и на то, чтобы со временем стали общедоступными и сведения о «старых» ЗОУИТ. Такое решение крайне важно, поскольку само количество «старых» ЗОУИТ является очень большим, а риски, связанные с попаданием в ЗОУИТ в отсутствие возможности получить соответствующую информацию, должны быть сняты с правообладателей участков полностью.

Для достижения указанной цели правообладатели ОКС, в связи с размещением которых установлена ЗОУИТ, а при отсутствии таких правообладателей/в случае установления ЗОУИТ по основаниям, не связанным с размещением ОКС, органы государственной власти (местного самоуправления) должны направить в Росреестр документы, необходимые для внесения сведений о ЗОУИТ в ЕГРН, в целях обеспечения внесения данных сведений в срок не позднее 01.01.2022.

При этом указанный срок на внесение в ЕГРН сведений о «старых» ЗОУИТ установлен как пресекательный: после 01.01.2022 «старые» ЗОУИТ, которые не внесены в ЕГРН, не будут считаться установленными (существующими)².

Вместе с тем, на наш взгляд, риск дальнейшего переноса указанного срока является существенным, что приведёт к «затягиванию» начала действия нового механизма.

2) по общему правилу «старые» ЗОУИТ считаются установленными вне зависимости от ответственности решений об их установлении требованиям, установленным в соответствии со ст. 106 ЗК РФ, и внесение изменений в указанные решения/принятие новых решений об установлении таких зон и (или) их границ не требуется, за исключением прямо указанных случаев. К таким случаям относится установление новым положением о ЗОУИТ, утверждённым Правительством РФ в соответствии со ст. 106 ЗК РФ, требований к предельным размерам зоны/правилам определения размера зоны, а также перечня ограничений использования участков, отличных от установленных на дату установления ЗОУИТ.

¹ Однако в случаях, если это предусмотрено законодательством, действовавшим на день установления ЗОУИТ, такая зона считается установленной только при условии, что установлено или утверждено описание местоположения границ такой зоны в текстовой и (или) графической форме или границы такой зоны обозначены на местности. Например, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24.02.2009 № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» охранная зона считается установленной с даты внесения в документы государственного кадастрового учёта сведений о её границах.

² Напомним, что ранее этот же срок на внесение в ЕГРН сведений о местоположении границ ЗОУИТ был установлен в ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 13.07.2015 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В данном случае:

- до 01.01.2022 правообладатели ОКС, в связи с размещением которых установлены ЗОУИТ, обязаны обратиться в уполномоченные в отношении ЗОУИТ органы с заявлением об изменении ЗОУИТ;
- если новым положением о ЗОУИТ установлены требования к предельным размерам указанной зоны, *которые меньше, чем размер ранее установленной зоны, либо не предусмотрены ограничения использования участков, которые были ранее установлены*, с заявлением об изменении ЗОУИТ в уполномоченные органы вправе обратиться иные заинтересованные граждане, юридические лица, органы государственной власти (местного самоуправления);
- изменения в решения об установлении ЗОУИТ/новые решения об установлении ЗОУИТ должны быть приняты уполномоченными органами в срок не более чем один месяц со дня поступления заявлений/до 01.01.2022 при отсутствии правообладателей ОКС или в случае установления ЗОУИТ по основаниям, не связанным с размещением таких ОКС, в соответствии с предельными размерами зон и перечнем ограничений использования земельных участков из новых положений о ЗОУИТ¹.

Последствия установления, изменения ЗОУИТ

Если ЗОУИТ устанавливается, изменяется после 04.08.2018 («новая» ЗОУИТ), то последствия такого установления/изменения следующие:

- со дня установления (изменения) ЗОУИТ на земельных участках, расположенных в границах такой зоны, не допускается как строительство новых, так и использование существующих ОКС, разрешённое использование (назначение) которых не соответствует ограничениям использования земельных участков в ЗОУИТ, а также любое иное использование земельных участков, не соответствующее указанным ограничениям. Реконструкция таких ОКС может осуществляться только путём их приведения в соответствие с ограничениями использования участков, установленными в границах ЗОУИТ (п. 1 ст. 107 ЗК РФ);
- правообладатели в течение 3 (трёх) лет со дня установления соответствующей зоны обязаны привести разрешённое использование или параметры ОКС/разрешённое использование земельных участков в соответствие с ограничениями использования земельных участков в границах ЗОУИТ либо снести такие ОКС (п. 4 ст. 107 ЗК РФ).

Снос ОКС/его приведение в соответствие с ограничениями, установленными в границах ЗОУИТ, осуществляется на основании самостоятельного решения собственника такого объекта, либо соглашения о возмещении убытков, либо решения суда (в случае отсутствия указанного ранее соглашения)². Соответственно, последствием неосуществления действий по приведению в соответствие или сносу объектов недвижимого имущества в срок является возможность принудительного осуществления таких действий на основании решения суда.

Отметим, что ст. 107 ЗК РФ предусмотрены особенности для случаев установления или изменения ЗОУИТ в отношении планируемых к строительству, реконструкции ОКС. Со дня установления/изменения ЗОУИТ до дня ввода объектов, в связи с которыми устанавливается/изменяется ЗОУИТ, в эксплуатацию независимо от ограничений использования участков допускается:

- использование участков в соответствии с ранее установленным ВРИ для целей, не связанных со строительством/реконструкцией ОКС;
- использование участков для строительства/реконструкции ОКС на основании разрешения на строительство, выданного до дня установления/изменения ЗОУИТ, либо в случае начала строительства/реконструкции до указанного момента (если не требуется выдача разрешения на строительство);
- использование ОКС в соответствии с их ВРИ.

¹ П. 11 ст. 26 закона № 342-ФЗ.

² П. 2 ст. 55.33 ГрК РФ.

В случае же ввода в эксплуатацию ОКС, в связи с размещением которых были установлены/изменены ЗОУИТ, срок на приведение разрешённого использования или параметров ОКС/разрешённого использования земельных участков либо снос ОКС составляет *два года*¹.

Такой «промежуточный» статус для правообладателей с момента установления/изменения ЗОУИТ до момента ввода ОКС, в связи с которым устанавливается ЗОУИТ, в эксплуатацию обусловлен тем обстоятельством, что соответствующие ОКС в итоге могут быть так и не введены в эксплуатацию, что повлечёт за собой отмену ЗОУИТ, а потому возложение на правообладателей сразу же с момента установления ЗОУИТ обязанности по приведению в соответствие/сносу было бы преждевременным.

Применительно к «старым» ЗОУИТ вопрос о том, подлежат ли ОКС приведению в соответствие или сносу, решается в зависимости от того, какие цели преследовало установление той или иной «старой» ЗОУИТ.

Если такой целью являлась охрана жизни граждан, обеспечение безопасности полётов воздушных судов, обеспечение безопасной эксплуатации объектов, для охраны которых установлена указанная зона, то на основании полученного уведомления (порядок которого должен быть установлен Правительством РФ) такие объекты (а также разрешённое использование участков по смыслу данной нормы) необходимо привести в соответствие или снести². При этом из буквального текста данной нормы следует, что в отсутствие уведомления совершение соответствующих действий не является обязательным для правообладателей.

В иных случаях (установление ЗОУИТ в иных целях) обязанность по приведению в соответствие/сносу отсутствует, и правообладатели независимо от установленных ограничений вправе:

- использовать земельные участки в соответствии с ранее установленным ВРИ для целей, не связанных со строительством;
- осуществлять строительство ОКС на основании выданных до 04.08.2018 разрешений/начатое до 04.08.2018 (если не требуется выдача разрешения на строительство);
- использовать ОКС, права на которые возникли до 04.08.2018/которые построены в соответствии с предыдущим пунктом. Вместе с тем изменение ВРИ указанных объектов недвижимого имущества допускается только с учётом ограничений в границах ЗОУИТ³.

Выкуп объектов недвижимого имущества, возмещение убытков в связи с ограничением прав ввиду попадания таких объектов в ЗОУИТ

Учитывая, что установление (изменение) ЗОУИТ накладывает серьёзные ограничения на правообладателей участков и ОКС, попадающих в соответствующие зоны (обязанность по приведению в соответствие, сносу), естественной является потребность предоставления имущественной компенсации соответствующим лицам.

С принятием закона № 342-ФЗ установлено два способа такой компенсации: предоставление возмещения при выкупе участков или ОКС (ранее данный способ не был предусмотрен законодательством) и возмещение убытков. При этом если правообладателю доступны оба способа компенсации, то он вправе выбрать только один из них⁴.

А. Выкуп объектов недвижимого имущества

Основные положения, посвящённые выкупу и подлежащие применению в отношении «новых» ЗОУИТ, сводятся к следующему. Выкуп возможен в отношении участка, объекта капитального строительства, а также права постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды, безвозмездного пользования участком, находящимся в госу-

¹ П.п. 2-4 ст. 107 ЗК РФ.

² П. 27 ст. 26 закона № 342-ФЗ.

³ П.п. 33, 34 ст. 26 закона № 342-ФЗ.

⁴ П. 15 ст. 57.1, п. 14 ст. 107 ЗК РФ.

дарственной (муниципальной) собственности (в соответствии с терминологией ст. 107 ЗК РФ в последнем случае речь идёт о «возмещении за прекращение права»)¹.

Важно учитывать, что выкуп может быть осуществлён только в том случае, если установление (изменение) ЗОУИТ приводит к *невозможности использования земельного участка, расположенного на нём объекта* (не являющегося в соответствии с решением суда самовольной постройкой, за исключением самовольной постройки по количеству этажей или высоте) в соответствии с их разрешённым использованием.

Выкуп осуществляется только по требованию гражданина или юридического лица – собственника участка (объекта капитального строительства) либо гражданина или юридического лица, которому участок, находящийся в государственной (муниципальной) собственности, принадлежит на указанном ранее праве. Причём данное требование должно быть направлено правообладателем в срок не более чем *пять лет* со дня установления, изменения ЗОУИТ либо со дня, когда такое лицо узнало или должно было узнать об установлении, изменении ЗОУИТ².

Размер возмещения при выкупе определяется по правилам, предусмотренным нормами ЗК РФ в отношении размера возмещения в связи с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд. При этом определение размера возмещения производится исходя из ВРИ участка на день, предшествующий дню принятия решения об установлении (изменении) ЗОУИТ (п. 9 ст. 107 ЗК РФ).

Отметим, что идею введения механизма выкупа объектов недвижимого имущества необходимо приветствовать. Приведение разрешённого использования объектов недвижимого имущества в соответствие с установленными в ЗОУИТ ограничениями может являться экономически нецелесообразным для правообладателей и исключает заинтересованность в дальнейшем обладании объектами, что делает получение возмещения за объекты более предпочтительным.

Применительно к «старым» ЗОУИТ возможность для правообладателей требовать выкупа объектов недвижимого имущества также существует. Однако такой выкуп возможен только в том случае, если правообладатели обязаны привести объекты в соответствие с установленными в ЗОУИТ ограничениями/снести объекты капитального строительства.

При этом должны быть соблюдены следующие условия:

- в отношении объектов капитального строительства не должны быть приняты решения о сносе самовольной постройки (за исключением самовольной постройки по количеству этажей или высоте);
- земельный участок должен быть приобретён (предоставлен), иной объект недвижимого имущества создан до дня установления ЗОУИТ и её границ либо после дня установления такой зоны при условии, что в правоустанавливающих документах на указанные объекты отсутствовала информация об установленных в ЗОУИТ ограничениях;
- правообладателям соответствующих объектов ранее не должны были возмещаться убытки, причинённые ограничением их прав в связи с установлением такой зоны (п. 25 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

Б. Возмещение убытков

Отметим, что прежней редакцией ст. 57 ЗК РФ была предусмотрена возможность возмещения убытков в связи ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

Однако судебные акты по взысканию такого рода убытков были единичны, а общий подход к разрешению соответствующих споров так и не был выработан. При этом отдельные позиции, которые были сформированы судебной практикой, существенно затрудняют взыскание убытков в случае попадания участков в ЗОУИТ.

¹ П.п. 7, 8 ст. 107 ЗК РФ.

² П.п. 12, 13 ст. 107 ЗК РФ.

Так, была сформирована позиция о том, что если лицо не было собственником участка на момент, когда была установлена ЗОУИТ, то его защищаемые законом интересы не нарушены, и право на возмещение убытков отсутствует¹.

Подход судов прост: если не был собственником, когда была введена, например, СЗЗ, то нарушены не твои защищаемые законом интересы. При этом предыдущий собственник право на компенсацию убытков утратил (объект отчуждён), а новый это право не приобрёл.

В качестве отдельных позиций судов на примере СЗЗ можно указать следующие.

Так, при рассмотрении дела № А41-20317/11 удовлетворено требование совхоза о взыскании убытков в виде потери рыночной стоимости земельного участка, вызванной распространением на часть его территории СЗЗ, установленной вокруг межпоселенческого кладбища. В данном деле суды руководствовались лишь нормами ст. 15 ГК РФ, не ссылаясь на ст. 57 ЗК РФ (Постановление ФАС Московского округа от 16.05.2012 по делу № А41-20317/11).

Смоленским областным судом было отменено решение суда первой инстанции по делу № 33-2445 об удовлетворении требований о взыскании рыночной стоимости земельного участка в связи с невозможностью его использования по назначению в связи с нахождением в СЗЗ кладбища и наличием захоронений. Суд сделал вывод, что сам факт нахождения земельного участка в СЗЗ не свидетельствует о невозможности его использования по целевому назначению, т.к. согласно СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 в СЗЗ допускается размещение сельхозугодий для выращивания технических культур, не используемых для продуктов питания, и, следовательно, права истца не были нарушены (Апелляционное определение Смоленского областного суда от 07.08.2012 по делу № 33-2445).

По результатам рассмотрения дела № 33-4114 суд взыскал убытки в размере полной стоимости самого земельного участка, расположенного на нём дома и плодово-ягодных культур, сославшись на ст. 57 ЗК РФ в связи с включением земельного участка в СЗЗ объекта по уничтожению химического оружия (Кассационное определение Кировского городского суда от 21.12.2010 по делу № 33-4114).

Как видно из приведённой судебной практики, в случаях, когда убытки, причинённые ограничением прав на землю СЗЗ, всё же взыскиваются, суды, апеллируя к ст. 57 ЗК РФ и указывая на особый порядок возмещения убытков, исходят из общего порядка определения убытков.

Стоит отметить, что возмещение убытков в форме упущенной выгоды вообще не применяется судами. И это при том, что главным «убытком» при ограничении прав собственников и иных титульных владельцев ЗУ установлением СЗЗ чаще всего как раз и выступает именно упущенная выгода. Например, для участка с разрешённым использованием для целей жилищного строительства фактически утрачивается возможность его использования по назначению, но упущенная выгода очевидно существенно больше, чем просто стоимость квадратного метра земельного участка.

Также суды исходят из того, что возмещение убытков является мерой гражданско-правовой ответственности, ввиду чего лицо, требующее возмещения убытков, должно доказать в т. ч. наличие вины причинителя вреда².

Законом № 342-ФЗ были внесены изменения в ст. 57 ЗК РФ, в т. ч. была предусмотрена возможность возмещения убытков в связи с ограничением прав собственников объектов капи-

¹ См., например, Определение Верховного Суда РФ от 04.06.2018 № 309-ЭС18-6555 по делу № А50-10573/2017, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27.03.2018 № Ф06-30775/2018 по делу № А57-12113/2017, Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 09.02.2018 № Ф09-137/18 по делу № А50-10573/2017, Постановление Восемнадцатого ААС от 22.01.2014 по делу № А07-13987/2013, Определение Ленинградского областного суда от 09.10.2013 по делу № 33-4661/2013.

² Стоит отметить, что в судебной практике встречается и иной подход. Так, в Постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 08.07.2016 № Ф01-2345/2016 по делу № А43-21632/2015 было указано, что при определении убытков в случае ограничения прав собственника по пользованию земельным участком вина не является юридически значимым обстоятельством, поэтому при определении убытков необходимо учитывать разницу в стоимости спорных земельных участков.

На наш взгляд, такой подход является более обоснованным, поскольку при возмещении убытков в связи с ограничением прав правообладателей земельных участков ввиду установления ЗОУИТ можно говорить о *возмещении вреда, причинённого правомерными действиями* (п. 3 ст. 1064 ГК РФ), т.к. само по себе установление ЗОУИТ является вполне законным, но в то же время в силу предписаний ст. 57 ЗК РФ у правообладателей участков имеется право на возмещение убытков в данном случае.

тального строительства лицам, с которыми заключены договоры социального найма, в связи с установлением, изменением ЗОУИТ.

Также ЗК РФ был дополнен новой ст. 57.1, посвящённой особенностям возмещения убытков при ограничении прав в связи с установлением, изменением ЗОУИТ.

Основные новые положения сводятся к следующему. Прежде всего, определён круг лиц, которым могут быть возмещены убытки в связи с установлением (изменением) ЗОУИТ, который несколько шире круга лиц, которые вправе требовать выкупа принадлежащих им объектов. Так, возмещения убытков вправе требовать:

- собственники участков (в т. ч. публично-правовые образования);
- арендаторы (землепользователи, землевладельцы), которым предоставлены участки, находящиеся в государственной (муниципальной) собственности;
- собственники объектов капитального строительства, помещений в них¹;
- граждане – наниматели жилых помещений по договорам социального найма² (п. 2 ст. 57.1 ЗК РФ).

Также определены лица, которые должны возмещать убытки в указанных случаях, которыми могут быть:

- а) правообладатели объектов капитального строительства, в связи с размещением которых принято решение об установлении (изменении) ЗОУИТ;
- б) орган государственной власти (местного самоуправления), принявший решение об установлении (изменении) ЗОУИТ или установивший её границы, в случае отсутствия указанных в п. «а» лиц или установления ЗОУИТ по основаниям, не связанным с размещением таких объектов;
- в) уполномоченные федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления в случае установления зон охраны ОКН, границ защитных зон ОКН;
- г) в определённых случаях органы государственной власти (местного самоуправления), которые приняли решение об установлении (изменении) ЗОУИТ либо подготовили сведения о границах зоны, возникающей в силу закона, и по вине которых сведения о зоне не были внесены в установленный срок в ЕГРН (п.п. 8, 9 ст. 57.1 ЗК РФ).

Отметим, что лица, от которых правообладатели объектов недвижимого имущества вправе требовать выкупа в указанных ранее случаях, совпадают с перечисленными лицами, обязанными возмещать убытки.

Касательно объёма возмещения убытков в п. 1 ст. 57.1 ЗК РФ прямо указывается на то, что убытки, включая упущенную выгоду, возмещаются в полном объёме. Из п.п. 3-6 ст. 57.1 ЗК РФ следует, что при определении размера убытков могут учитываться в т. ч. уменьшение рыночной стоимости имущества, расходы, связанные со сносом объектов капитального строительства или приведением их параметров (разрешённого использования), разрешённого использования земельных участков в соответствии с установленными в границах ЗОУИТ ограничениями, убытки, возникающие в связи с расторжением договоров, заключённых в отношении объектов недвижимого имущества, невозможностью исполнения обязательств перед третьими лицами.

Учитывая, что убытки должны возмещаться в полном объёме, необходимо исходить из того, что при определении их размера, помимо перечисленных в ст. 57.1 ЗК РФ, должны учитываться и все иные расходы, а также неполученные доходы правообладателей объектов недвижимого имущества. Также отметим, что п. 10 ст. 57.1 ЗК РФ установлены особенности возмещения убытков в случае установления ЗОУИТ в отношении планируемых к строительству ОКС.

Возмещение убытков осуществляется на основании соглашения о возмещении убытков либо на основании решения суда. При этом соглашение должно предусматривать условие о сносе объекта недвижимого имущества, приведении его параметров (разрешённого использования)

¹ При условии, что строительство указанных объектов начато до дня установления (изменения) ЗОУИТ, и в отношении них не принято решение о сносе самовольной постройки (за исключением самовольной постройки по количеству этажей или высоте).

² А также договорам найма жилых помещений государственного (муниципального) жилищного фонда в многоквартирных домах при условии, что строительство таких многоквартирных домов начато до дня установления (изменения) ЗОУИТ.

в соответствии с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах ЗОУИТ (при наличии такого объекта) (п. 12 ст. 57.1 ЗК РФ).

В целом необходимо отметить, что приведённые положения являются только первым этапом регулирования, так как Правительством РФ должен быть утверждён порядок определения состава и размера убытков, порядок заключения соглашения о возмещении убытков и условия такого соглашения, порядок возмещения убытков¹ (п. 5 ст. 57 ЗК РФ). Например, открытым в настоящее время является вопрос о том, должны ли убытки, связанные с приведением в соответствие или сносом, возмещаться правообладателям предварительно или же после совершения указанных действий.

Требование о возмещении убытков может быть направлено в срок не более *пяти лет* со дня установления (изменения) ЗОУИТ либо со дня, когда соответствующие лица узнали или должны были узнать об этом² (п. 13 ст. 57.1 ЗК РФ).

При этом в новых положениях, как и ранее, не решён вопрос о том, должно ли лицо быть правообладателем объекта недвижимого имущества в момент установления (изменения) ЗОУИТ для того, чтобы ему могли быть возмещены убытки в связи с попаданием объекта в ЗОУИТ. На наш взгляд, если правопреемнику правообладателя объекта недвижимого имущества убытки были возмещены, то действующий правообладатель не вправе требовать их повторного возмещения, и его интерес в ряде случаев может быть удовлетворён за счёт предъявления соответствующего требования к правопреемнику (например, контрагенту по договору). Напротив, если правопреемнику такого лица убытки не возмещались, то действующий правообладатель объекта должен иметь право на их возмещение при соблюдении условия о сроке предъявления соответствующего требования, даже если он не являлся обладателем объекта на момент установления (изменения) ЗОУИТ.

Применительно к «старым» ЗОУИТ необходимо отметить, что убытки правообладателям объектов недвижимого имущества (за исключением правообладателей объектов капитального строительства, в отношении которых принято решение о сносе самовольной постройки, кроме самовольной постройки по количеству этажей или высоте) в соответствии с новыми нормами ст.ст. 57, 57.1 ЗК РФ могут быть возмещены в том случае, если они не были возмещены до 04.08.2018 по правилам ст. 57 ЗК РФ в ранее действующей редакции и с учётом установленных ст. 26 закона №342-ФЗ особенностей.

В частности, убытки возмещаются только тем правообладателям объектов недвижимого имущества, которые на основании уведомления обязаны привести объекты в соответствие с установленными в «старой» ЗОУИТ ограничениями либо снести объекты капитального строительства (см. ранее) (п.п. 29, 35 ст. 26 закона № 342-ФЗ). Соответственно, если правообладатели вправе в порядке п. 33 ст. 26 закона № 342-ФЗ использовать участки и объекты капитального строительства в соответствии с их видами разрешённого использования независимо от ограничений в «старых» ЗОУИТ, то они не могут требовать возмещения убытков по новым правилам ст.ст. 57, 57.1 ЗК РФ, хотя такие убытки у них могут возникать (за пределами расходов на снос и приведение в соответствие).

Также в отношении «старых» ЗОУИТ п. 29 ст. 26 закона № 342-ФЗ установлен несколько иной перечень лиц, обязанных возмещать убытки, а также предусмотрены дополнительные условия для возмещения убытков.

¹ Необходимо отметить, что Постановлением Правительства РФ от 07.05.2003 № 262 утверждены Правила возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причинённых временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц. Также Приказом Минэкономразвития России от 14.01.2016 № 10 утверждены Методические рекомендации по расчёту размера убытков. Однако по смыслу п. 5 ст. 57 ЗК РФ порядок определения состава и размера убытков должен быть установлен именно Правительством РФ, при этом в нём должны быть специально урегулированы вопросы возмещения убытков в случае сноса и приведения в соответствие. Ввиду этого указанные ранее нормативно-правовые акты должны быть заменены новым постановлением Правительства РФ, но могут применяться в непротиворечащей новому регулированию части до принятия нового постановления.

² Например, таким моментом может быть момент получения правообладателем от регистратора уведомления о внесении (изменении) сведений о ЗОУИТ в ЕГРН (п. 5.1 ст. 34 закона № 218-ФЗ).

Так, правообладатели объектов капитального строительства, в связи с размещением которых установлена ЗОУИТ, органы государственной власти (местного самоуправления) обязаны возместить убытки правообладателям объектов капитального строительства, попадающих в ЗОУИТ, только в том случае, если такие объекты возведены до дня установления ЗОУИТ и её границ, либо после дня установления такой зоны, если отсутствовал публичный доступ к сведениям о такой зоне, либо было получено согласование размещения объектов от правообладателя объекта, в связи с размещением которого установлена ЗОУИТ.

В отдельных случаях убытки могут возмещаться также органами, которые выдали необходимые согласования и разрешения на возведение объектов либо предоставили участок, вид разрешённого использования которого допускает строительство. Таким образом, при применении норм ст. 57.1 ЗК РФ в отношении «старых» ЗОУИТ необходимо учитывать специальные положения ст. 26 закона № 342-ФЗ.

1.4.2. Санитарно-защитные зоны

Санитарно-защитные зоны (далее – СЗЗ) устанавливаются вокруг объектов и производств, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, и обеспечивают уменьшение химического, биологического и физического воздействия загрязнения на атмосферный воздух. Порядок их установления регулируется положениями Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – закон № 52-ФЗ), Правилами установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон, утверждёнными Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2018 № 222 (далее в настоящем подразделе – Правила)¹, и СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» (далее – СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03).

Отметим, что Постановление Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 является одним из наиболее поздних нормативно-правовых актов, регулирующих статус конкретного вида ЗОУИТ (СЗЗ), и в значительной части соответствует новому общему регулированию о ЗОУИТ, рассмотренному ранее. Тем не менее, поскольку оно не учитывает всех особенностей, предусмотренных ст. 106 ЗК РФ, регулирование правового статуса СЗЗ также должно быть изменено Правительством РФ в рамках концепции утверждения новых положений в отношении всех видов ЗОУИТ.

СЗЗ устанавливаются в отношении объектов, соответствующих одновременно следующим критериям:

- действующие, планируемые к строительству, реконструируемые объекты капитального строительства;
- указанные объекты являются источниками химического, физического, биологического воздействия на среду обитания человека;
- за контурами таких объектов формируется химическое, физическое и (или) биологическое воздействие, превышающее санитарно-эпидемиологические требования.

В соответствии с СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека являются объекты, для которых уровни создаваемого загрязнения за пределами промышленной площадки превышают 0,1 ПДК и/или ПДУ.

По своей сути установление СЗЗ – это планировочное решение, направленное на соблюдение обязанности обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. СЗЗ призвана обеспечивать уменьшение воздействия загрязнения по большей части на атмосферный воздух, по своему функциональному назначению она является защитным барьером, обеспечивающим уровень безопасности населения при эксплуатации объекта в штатном режиме и не может рассматриваться как резервная территория объекта, в связи с которым она установлена, и использоваться для расширения промышленной территории без соответствующей корректировки границ СЗЗ.

¹ В настоящее время разработано новое положение о СЗЗ, которое должно заменить Постановление Правительства РФ № 222, и сейчас идёт общественное обсуждение проекта: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=87835>

Специальный закон прямо не указывает на обязательность введения таких зон в градостроительную документацию. Они упоминаются лишь в контексте разработки нормативов градостроительного проектирования, схем территориального планирования, генеральных планов поселений, проектов планировки общественных центров, жилых районов, магистралей городов (ст. 12 закона № 52-ФЗ), а также обеспечения качества воздуха в городских и сельских поселениях, в жилых помещениях (ст. 20 закона № 52-ФЗ).

Отметим, что внесение сведений о СЗЗ в Генеральный план поселения является не очень удачным вариантом, так как в силу особенностей СЗЗ они подвержены корректировке, и в этом случае надо будет либо вносить изменения в Генеральный план поселения, либо будут существенные расхождения в градостроительной документации. Например, в Ростове-на-Дону санитарно-защитные зоны включены в Генеральный план, и степень актуальности этой информации крайне мала, так как изменения в Генеральный план не успевают за корректировкой СЗЗ.

Размеры санитарно-защитной зоны

До недавнего времени законодательством было предусмотрено два способа определения размера СЗЗ: в соответствии с указанными в СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 нормативными размерами для различного рода объектов (по степени вредности для человека) (нормативная или ориентировочная СЗЗ) либо на основании проекта СЗЗ, разрабатываемого правообладателем объекта, в связи с которым подлежит установлению СЗЗ. При этом в последнем случае изначально на основании проекта СЗЗ устанавливалась расчётная (предварительная) СЗЗ, а в дальнейшем по результатам наблюдений и измерений утверждалась установленная (окончательная) СЗЗ. Разработка проекта СЗЗ для объектов I–III классов опасности являлась обязательной.

До утверждения Правил существующая система норм не обеспечивала нормального функционирования режима ограничений, особенно в части доступности сведений об установленных зонах. Как и в отношении многих других ЗОУИТ, сведения о СЗЗ в ЕГРН часто отсутствуют. Например, в Санкт-Петербурге в 2018 году были внесены сведения только об одной (первой в Санкт-Петербурге) санитарно-защитной зоне. Очевидно, такими темпами наполнение сведений ЕГРН данными о СЗЗ может продолжаться бесконечно. При этом в соответствии со сформированной ранее судебной практикой отсутствие сведений в ЕГРН не означает, что данная зона не была установлена¹. Это приводит к легализации существования СЗЗ даже при неуведомлении или неосведомлённости собственника участка о наличии обременения. С утверждением Постановлением Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 Правил регулирования в данной части существенно изменилось². Установление после вступления в силу Правил нормативных (ориентировочных) СЗЗ в соответствии с размерами, указанными в СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, без разработки проекта СЗЗ не предусмотрено. Процедура установления «новых» СЗЗ (после вступления в силу Правил 15.03.2018)/изменения СЗЗ выглядит следующим образом:

- 1) при планировании строительства/реконструкции объекта застройщик не позднее чем за 30 дней до дня направления заявления о выдаче разрешения на строительство представляет в уполномоченный орган заявление об установлении/изменении СЗЗ с приложением проекта СЗЗ, содержащего в т. ч. сведения о размерах и границах СЗЗ с перечнем координат характерных точек, обоснование таких размеров и границ, а также заключения санитарно-эпидемиологической экспертизы;
- 2) в течение 15 рабочих дней со дня поступления заявления уполномоченный орган принимает решение об установлении/изменении СЗЗ³, к которому прилагаются сведения о гра-

¹ Обзор судебной практики ВС РФ за четвертый квартал 2012 года, утв. Президиумом ВС РФ 10.04.2013.

² Ввиду этого положения СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 в части порядка установления СЗЗ может применяться только в непротиворечащей новому законодательству части.

³ Решение об установлении, изменении или о прекращении существования СЗЗ принимают по результатам рассмотрения заявления:

а) Роспотребнадзор – в отношении объектов I и II классов опасности, групп объектов, в состав которых входят объекты I и (или) II классов опасности, а также в отношении объектов, не включённых в санитарную классификацию;
б) территориальные органы Роспотребнадзора – в отношении объектов III–V классов опасности, а также в отношении групп объектов, в состав которых входят объекты III–V классов опасности.

ницах такой зоны (либо направляет заявителю уведомление об отказе в принятии соответствующего решения с мотивированным обоснованием);

- 3) в срок не более одного года со дня ввода в эксплуатацию построенного, реконструированного объекта, в отношении которого установлена/изменена СЗЗ, правообладатель такого объекта обязан обеспечить проведение *исследований (измерений) атмосферного воздуха, уровней физического и (или) биологического воздействия на атмосферный воздух за контуром объекта* и в случае, если выявится необходимость изменения СЗЗ, установленной или изменённой исходя из расчётных показателей уровня химического, физического и (или) биологического воздействия объекта на среду обитания человека, представить в уполномоченный орган *заявление об изменении СЗЗ*.

Как можно видеть, новое законодательство не использует применительно к СЗЗ, устанавливаемой на основании проекта, термины «расчётная (предварительная)» СЗЗ и «установленная (окончательная)» СЗЗ. При этом сам принцип установления СЗЗ на основании проекта остаётся неизменным: сначала СЗЗ устанавливается на основании расчётов, а потом корректируется по результатам измерений, просто действующее законодательство предусматривает, что в последнем случае речь идёт не об окончательном установлении СЗЗ, а об изменении СЗЗ.

Применительно к «старым» СЗЗ законодательством также предусмотрен ряд важных положений. Прежде всего, п. 13 ст. 26 закона № 342-ФЗ предусмотрено, что с 01.01.2020 определённые в соответствии с требованиями законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения *ориентировочные, расчётные (предварительные) СЗЗ прекращают существование*, а ограничения использования земельных участков в них не действуют. Собственники зданий, сооружений, в отношении которых были определены ориентировочные, расчётные (предварительные) СЗЗ, до 01.10.2019 обязаны обратиться в органы государственной власти, уполномоченные на принятие решений об установлении СЗЗ, с заявлениями об установлении СЗЗ или о прекращении существования ориентировочных, расчётных (предварительных) СЗЗ с приложением документов, предусмотренных положением о СЗЗ.

Также переходные положения предусмотрены в самом Постановлении Правительства РФ от 03.03.2018 № 222:

- а) правообладатели ранее введённых в эксплуатацию ОКС обязаны провести исследования (измерения) атмосферного воздуха, уровней физического и (или) биологического воздействия на атмосферный воздух за контуром объекта и представить в Роспотребнадзор (территориальные органы) заявление об установлении СЗЗ с приложением необходимых документов (в т. ч. указанных ранее проекта СЗЗ и заключения санитарно-эпидемиологической экспертизы) в срок не более одного года со дня вступления в силу Постановления;
- б) в случае, если до дня вступления в силу Постановления выданы разрешения на строительство, реконструкцию ОКС, в отношении которых подлежат установлению/изменению СЗЗ, застройщики до ввода объектов в эксплуатацию обязаны представить в Роспотребнадзор (территориальные органы) заявление об установлении (изменении) СЗЗ с приложением необходимых документов в срок не более одного года со дня вступления в силу Постановления.

Таким образом, «старые» нормативные, а также расчётные (предварительные) СЗЗ должны быть заменены СЗЗ, устанавливаемыми в соответствии с новым регулированием. Установленные же ранее окончательные СЗЗ признаются действительными, но сведения о них должны быть внесены в ЕГРН до 01.01.2022 (если это не было сделано ранее). При этом в пересекающейся части переходных положений (например, сроки установления СЗЗ) применению подлежит закон № 342-ФЗ как принятый позднее нормативно-правовой акт, имеющий большую юридическую силу.

Также Правилами предусмотрен ряд иных достаточно важных положений:

- 1) Правообладатель обязан провести необходимые исследования и при выявлении превышения установленных гигиенических нормативов либо изменения воздействия на среду обитания человека по сравнению с уровнем воздействия, исходя из которого была уста-

новлена СЗЗ, представить в уполномоченный орган заявление об установлении, изменении или о прекращении существования СЗЗ в срок не более 1 года со дня наступления следующих обстоятельств:

- технического перевооружения объекта;
 - изменения применяемых на объекте технологий производства продукции;
 - изменения вида разрешённого использования или назначения объекта;
 - прекращения эксплуатации или ликвидации (в том числе сноса) объекта, являющегося объектом накопленного вреда окружающей среде.
- 2) Правообладатель обязан представить в уполномоченный орган заявление о прекращении существования СЗЗ в срок не более 1 месяца со дня наступления следующих обстоятельств:
- прекращения эксплуатации, ликвидации (в том числе сноса) объекта, не являющегося объектом накопленного вреда окружающей среде;
 - изменения вида разрешённого использования или назначения такого объекта, предусматривающего осуществление деятельности, в результате которой за контурами объекта его химическое, физическое и (или) биологическое воздействие на среду обитания человека не превышает установленных гигиенических нормативов.
- 3) Предусмотрено право лиц, не являющихся правообладателями объекта, в отношении которого установлена СЗЗ, самостоятельно провести исследования и измерения атмосферного воздуха, уровней физического воздействия на атмосферный воздух за контуром объекта (контуром ранее существовавшего объекта) и обратиться в уполномоченный орган (Роспотребнадзор или его территориальные органы) с заявлением об изменении СЗЗ, прекращении существования СЗЗ. Необходимость такого регулирования назрела уже давно, и его появление может помочь множеству собственников объектов и участков, затронутых СЗЗ, т. к. собственник объекта, в отношении которого устанавливается СЗЗ, не всегда владеет земельным участком в этой зоне. Такой участок может принадлежать другому лицу, и если собственники объектов не стремятся разрабатывать проекты СЗЗ, то в более оперативном порядке это могут сделать иные заинтересованные лица, например, правообладатели участков в границах СЗЗ. Тем самым исключена зависимость собственников участков, попавших в СЗЗ, от злоупотреблений владельца источника загрязнения.

Необходимо отметить, что данная норма пока нормально не работает, так как, по мнению Роспотребнадзора, такое «инициативное» исключение возможно только в отношении СЗЗ, у которой есть разработанный проект СЗЗ, т.е. для нормативной СЗЗ такое исключение невозможно. Полагаем, что эта позиция Роспотребнадзора не соответствует закону, но судебной практики, подтверждающей это, пока не сложилось.

Также Правила предусматривают, что СЗЗ и ограничения использования земельных участков, расположенных в её границах, считаются установленными со дня внесения сведений о такой зоне в ЕГРН. Соответственно, для допустимости существования до 01.01.2022 СЗЗ без внесения сведений в ЕГРН **необходимо, чтобы окончательная СЗЗ была установлена не до 04.08.2018 (общее правило), а до 15.03.2018**, т.е. в момент вступления в силу Постановления Правительства РФ от 03.03.2018 № 222.

При всей положительности рассматриваемых норм, на наш взгляд, необходимо появление дополнительного регулирования в целях эффективного функционирования нововведений (например, в части административной ответственности за ненаправление соответствующих заявлений об установлении/изменении/прекращении существования СЗЗ правообладателями источников загрязнения).

Отметим, что Приказом Роспотребнадзора от 05.12.2018 № 1000 утверждены формы заявлений об установлении, изменении, прекращении существования СЗЗ. Также на стадии проектов находятся приказы Роспотребнадзора об утверждении формы решения об установлении, изменении или о прекращении существования СЗЗ¹ и об утверждении административного ре-

¹ <https://regulation.gov.ru/projects#npa=80943>

гламента Роспотребнадзора о выдаче решений об установлении, изменении или о прекращении существования СЗЗ¹.

Отсутствие принятых в полном объеме подзаконных актов в настоящее время создаёт риск того, что полученные после вступления в силу рассмотренных изменений санитарно-эпидемиологические заключения, устанавливающие расчётные СЗЗ, постановления Главного государственного санитарного врача РФ/решения Главного государственного санитарного врача субъекта РФ, устанавливающие окончательные СЗЗ, не будут соответствовать новому регулированию о ЗОУИТ (в части содержания решения, обязательного приложения границ СЗЗ с перечнем характерных точек и т. д.) и, соответственно, не будут снимать с застройщиков обязанность по новому обращению за установлением СЗЗ.

Несмотря на все нововведения, на сегодняшний день проблема с неосведомлённостью о наличии СЗЗ всё ещё не исчерпана, т. к. сведения о многих СЗЗ до сих пор не внесены в ЕГРН. По-прежнему в целях устранения рисков попадания земельного участка в СЗЗ целесообразным является самостоятельный сбор всей доступной информации. Значительную помощь здесь может оказать внимательное изучение прилегающей к участку территории на предмет выявления объектов, вокруг которых может быть установлена СЗЗ. Информацию о наличии на согласовании проектов обоснования размеров расчётных СЗЗ и установлении окончательных СЗЗ можно найти в Реестре санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию, электронная версия которого расположена на сайте <http://fp.crc.ru>. Более надёжно определить, попадает ли участок в СЗЗ, можно письменно обратившись в территориальный орган Роспотребнадзора и получив информацию о наличии установленных СЗЗ в отношении выявленных при самостоятельном осмотре, а также каких-либо иных объектов.

Правовой режим территории санитарно-защитной зоны

В санитарно-защитной зоне не могут быть размещены:

- жилая застройка;
- объекты образовательного и медицинского назначения;
- спортивные сооружения открытого типа;
- организации отдыха детей и их оздоровления;
- зоны рекреационного назначения и для ведения садоводства.

Также в СЗЗ не допускается размещение следующих объектов/использование земельных участков в следующих целях:

- объекты для производства и хранения лекарственных средств;
- объекты пищевых отраслей промышленности;
- оптовые склады продовольственного сырья и пищевой продукции;
- комплексы водопроводных сооружений для подготовки и хранения питьевой воды;
- использование участков в целях производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции, предназначенной для дальнейшего использования в качестве пищевой продукции, *если химическое, физическое и (или) биологическое воздействие объекта, в отношении которого установлена СЗЗ, приведёт к нарушению качества и безопасности таких средств, сырья, воды и продукции в соответствии с установленными к ним требованиями.*

1.4.3. Зона ограничений передающего радиотехнического объекта, являющегося объектом капитального строительства

В соответствии с СанПиН 2.1.8/2.2.4.1383-03 «Гигиенические требования к размещению и эксплуатации передающих радиотехнических объектов» в отношении стационарных передающих радиотехнических объектов (ПРТО), работающих в диапазоне частот 30 кГц – 300 ГГц, в целях защиты населения от воздействия электромагнитных полей (ЭМП), создаваемых антеннами

¹ <https://regulation.gov.ru/projects#npa=80941>

ПРТО, помимо СЗЗ устанавливаются зоны ограничения с учётом перспективного развития ПРТО и населённого пункта.

Зона ограничения представляет собой территорию, на внешних границах которой на высоте от поверхности земли более 2 м уровни ЭМП превышают ПДУ по п.п. 3.3 и 3.4 СанПин 2.1.8/2.2.4.1383-03 (таблица предельно допустимых уровней ЭМП для населения, условия при одновременном облучении от нескольких источников).

Внешняя граница зоны ограничения определяется по максимальной высоте зданий перспективной застройки, на высоте верхнего этажа которых уровень ЭМП не превышает ПДУ по п.п. 3.3 и 3.4 СанПин 2.1.8/2.2.4.1383-03.

Зона ограничения, как и СЗЗ, устанавливается Роспотребнадзором.

Зона ограничений не может иметь статус селитебной территории, а также не может использоваться для размещения площадок для стоянки и остановки всех видов транспорта, предприятий по обслуживанию автомобилей, бензозаправочных станций, складов нефти и нефтепродуктов и т. п.

1.4.4. Охранные зоны

При анализе земельного участка особое внимание следует уделять размещённым в его границах либо на прилегающих участках инженерным сетям. Например, вокруг надземного или подземного трубопровода возникает охранная зона, режим которой может стать неприятным сюрпризом для многих застройщиков. При этом особо остро стоит вопрос определения охранной зоны вокруг подземных сооружений, которые визуально обнаружить не представляется возможным.

Таблица 7. РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАННЫХ ЗОН

№ п/п	Вид охранной зоны	Нормативный акт
1	Охранная зона трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов)	Правила охраны газораспределительных сетей, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 20.11.2000 № 878, Правила охраны магистральных газопроводов, утверждённые Постановлением Правительства от 08.09.2017 № 1083, Правила охраны магистральных трубопроводов, утверждённые Минтопэнерго РФ 29.04.1992, Постановлением Госгортехнадзора РФ от 22.04.1992 № 9
2	Охранная зона тепловых сетей	Типовые правила охраны коммунальных тепловых сетей, утверждённые Приказом Минстроя РФ от 17.08.1992 № 197
3	Охранная зона объектов электроэнергетики (объектов электросетевого хозяйства и объектов по производству электрической энергии)	Правила установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 24.02.2009 № 160, Правила установления охранных зон объектов по производству электрической энергии и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 18.11.2013 № 1033
4	Охранная зона железных дорог	Постановление Правительства РФ от 12.10.2006 № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог», Приказ Минтранса РФ от 06.08.2008 № 126
5	Охранная зона стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, её загрязнением	Положение о создании охранных зон стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды, её загрязнением, утверждённое Постановлением Правительства РФ от 27.08.1999 № 972

№ п/п	Вид охранной зоны	Нормативный акт
6	Охранная зона пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети	Правила установления охранных зон пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 12.10.2016 № 1037
7	Охранная зона линий и сооружений связи	Правила охраны линий и сооружений связи Российской Федерации, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 09.06.1995 № 578
8	Охранная зона гидроэнергетического объекта	Правила установления охранных зон для гидроэнергетических объектов, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 06.09.2012 № 884
9	Охранная зона объектов инфраструктуры метрополитена	СП 120.13330.2012 «Метрополитены» (Актуализированная редакция СНиП 32-02-2003), утв. Приказом Минрегиона России от 30.06.2012 № 264

Размеры и режим охранных зон газопроводов

Таблица 8. РАЗМЕР ОХРАННОЙ ЗОНЫ ГАЗОПРОВОДОВ

№ п/п	Описание охранной зоны	Размер
1	Вдоль трасс наружных газопроводов	2 метра вдоль трассы
2	Вдоль трасс подземных газопроводов из полиэтиленовых труб при использовании медного провода для обозначения трассы газопровода	3 метра от газопровода со стороны провода и 2 метра – с противоположной стороны
3	Вдоль трасс наружных газопроводов на вечномерзлых грунтах независимо от материала труб	10 метров с каждой стороны газопровода
4	Вокруг отдельно стоящих газорегуляторных пунктов	10 метров от границ этих объектов
5	Для газорегуляторных пунктов, пристроенных к зданиям	Не регламентируется
6	Вдоль подводных переходов газопроводов через судоходные и сплавные реки, озёра, водохранилища, каналы	В виде участка водного пространства от водной поверхности до дна, заключённого между параллельными плоскостями, отстоящими на 100 м с каждой стороны газопровода
7	Вдоль трасс межпоселковых газопроводов, проходящих по лесам и древесно-кустарниковой растительности	В виде просек шириной 6 метров, по 3 метра с каждой стороны газопровода
8	Для надземных участков газопроводов расстояние от деревьев до трубопровода	Не менее высоты деревьев в течение всего срока эксплуатации газопровода

В границах охранной зоны газопроводов запрещается:

1. Строить объекты жилищно-гражданского и производственного назначения.
2. Сносить и реконструировать мосты, коллекторы, автомобильные и железные дороги с расположенными на них газораспределительными сетями без предварительного выноса этих газопроводов по согласованию с эксплуатационными организациями.

3. Разрушать берегоукрепительные сооружения, водопропускные устройства, земляные и иные сооружения, предохраняющие газораспределительные сети от разрушений.
 4. Перемещать, повреждать, засыпать и уничтожать опознавательные знаки, контрольно-измерительные пункты и другие устройства газораспределительных сетей.
 5. Устраивать свалки и склады, разливать растворы кислот, солей, щелочей и других химически активных веществ.
 6. Огораживать и перегораживать охранные зоны, препятствовать доступу персонала эксплуатационных организаций к газораспределительным сетям, проведению обслуживания и устранению повреждений газораспределительных сетей.
 7. Разводить огонь и размещать источники огня.
 8. Рыть погребов, копать и обрабатывать почву сельскохозяйственными и мелиоративными орудиями и механизмами на глубину более 0,3 метра.
 9. Открывать калитки и двери газорегуляторных пунктов, станций катодной и дренажной защиты, люки подземных колодцев, включать или отключать электроснабжение средств связи, освещения и систем телемеханики.
 10. Набрасывать, приставлять и привязывать к опорам и надземным газопроводам, ограждениям и зданиям газораспределительных сетей посторонние предметы, лестницы, влезать на них.
 11. Самовольно подключаться к газораспределительным сетям.
- Иные ограничения в охранной зоне см. в табл. 9.

Таблица 9. ОГРАНИЧЕНИЯ В ОХРАННОЙ ЗОНЕ ГАЗОПРОВОДОВ

№ п/п	Виды действий	Ограничения
1	Лесохозяйственные, сельскохозяйственные и другие работы, не подпадающие под ограничения, указанные выше, и не связанные с нарушением земельного горизонта и обработкой почвы на глубину более 0,3 метра	Требуется предварительное письменное уведомление эксплуатирующей организации не менее чем за 3 рабочих дня до начала работ
2	Хозяйственная деятельность в охранных зонах газораспределительных сетей, при которой производится нарушение поверхности земельного участка и обработка почвы на глубину более 0,3 метра	Требуется письменное разрешение эксплуатирующей организации
3	Работы в охранной зоне газораспределительной сети	Требуется не менее чем за 3 рабочих дня до начала работ пригласить представителя эксплуатационной организации на место производства работ

Охранные зоны магистральных газопроводов

Таблица 10. РАЗМЕР ОХРАННОЙ ЗОНЫ МАГИСТРАЛЬНЫХ ГАЗОПРОВОДОВ

№ п/п	Описание охранной зоны	Размер
1	Вдоль линейной части магистрального газопровода	В виде территории, ограниченной условными параллельными плоскостями, проходящими на расстоянии 25 метров от оси магистрального газопровода с каждой стороны

№ п/п	Описание охранной зоны	Размер
2	Вдоль линейной части многониточного магистрального газопровода	В виде территории, ограниченной условными параллельными плоскостями, проходящими на расстоянии 25 метров от осей крайних ниток магистрального газопровода
3	Вдоль подводных переходов магистральных газопроводов через водные преграды	В виде части водного объекта от поверхности до дна, ограниченной условными параллельными плоскостями, отстоящими от оси магистрального газопровода на 100 метров с каждой стороны
4	Вдоль газопроводов, соединяющих объекты подземных хранилищ газа	В виде территории, ограниченной условными параллельными плоскостями, проходящими на расстоянии 25 метров от осей газопроводов с каждой стороны
5	Вокруг компрессорных станций, газоизмерительных станций, газораспределительных станций, узлов и пунктов редуцирования газа, станций охлаждения газа	В виде территории, ограниченной условной замкнутой линией, отстоящей от внешней границы указанных объектов на 100 метров с каждой стороны
6	Вокруг наземных сооружений подземных хранилищ газа	В виде территории, ограниченной условной замкнутой линией, отстоящей от внешней границы указанных объектов на 100 метров с каждой стороны

В охранных зонах магистральных газопроводов запрещается:

1. перемещать, засыпать, повреждать и разрушать контрольно-измерительные и контрольно-диагностические пункты, предупредительные надписи, опознавательные и сигнальные знаки местонахождения магистральных газопроводов;
2. открывать двери и люки необслуживаемых усилительных пунктов на кабельных линиях связи, калитки ограждений узлов линейной арматуры, двери установок электрохимической защиты, люки линейных и смотровых колодцев, открывать и закрывать краны, задвижки, отключать и включать средства связи, энергоснабжения, устройства телемеханики магистральных газопроводов;
3. устраивать свалки, осуществлять сброс и слив едких и коррозионно-агрессивных веществ и горюче-смазочных материалов;
4. складировать любые материалы, в том числе горюче-смазочные, или размещать хранилища любых материалов;
5. повреждать берегозащитные, водовыпускные сооружения, земляные и иные сооружения (устройства), предохраняющие магистральный газопровод от разрушения;
6. проводить работы с использованием ударно-импульсных устройств и вспомогательных механизмов, сбрасывать грузы;
7. осуществлять рекреационную деятельность, кроме деятельности по размещению туристских стоянок, разводить костры и размещать источники огня;
8. огораживать и перегораживать охранные зоны;
9. размещать какие-либо здания, строения, сооружения, не относящиеся к объектам магистрального газопровода, за исключением прямо указанных объектов (например, гаражей, стоянок и парковок транспортных средств, причалов для судов и пляжей – с письменного разрешения собственника магистрального газопровода);
10. осуществлять несанкционированное подключение (присоединение) к магистральному газопроводу и т. д.

Также в Постановлении Правительства РФ от 08.09.2017 № 1083 приведён перечень действий, которые допускается совершать в охранных зонах магистральных газопроводов только с письменного разрешения собственника магистрального газопровода или организации, эксплуатирующей магистральный газопровод. К таким действиям относится, например:

1. проведение горных, взрывных, строительных, монтажных, мелиоративных работ, в том числе работ, связанных с затоплением земель;
2. осуществление посадки и вырубки деревьев и кустарников;
3. проведение земляных работ на глубине более чем 0,3 метра, планировка грунта;
4. прокладка инженерных коммуникаций;
5. проведение инженерных изысканий, связанных с бурением скважин и устройством шурфов.

Размеры и режим охранных зон магистральных трубопроводов

Таблица 11. РАЗМЕРЫ ОХРАННЫХ ЗОН МАГИСТРАЛЬНЫХ ТРУБОПРОВОДОВ

№ п/п	Описание охранной зоны	Размер
1	Вдоль трасс трубопроводов, транспортирующих нефть, природный газ, нефтепродукты, нефтяной и искусственный углеводородные газы	25 метров от оси трубопровода с каждой стороны
2	Вдоль трасс трубопроводов, транспортирующих сжиженные углеводородные газы, нестабильные бензин и конденсат	100 метров от оси трубопровода с каждой стороны
3	Вдоль трасс многониточных трубопроводов	На указанных выше расстояниях от осей крайних трубопроводов
4	Вдоль подводных переходов	От осей крайних ниток переходов на 100 метров с каждой стороны
5	Вокруг ёмкостей для хранения и разгазирования конденсата, земляных амбаров для аварийного выпуска продукции	От границ территорий указанных объектов 50 метров во все стороны
6	Вокруг технологических установок подготовки продукции к транспорту, головных и промежуточных перекачивающих и наливных насосных станций, резервуарных парков, компрессорных и газораспределительных станций, узлов измерения продукции, наливных и сливных эстакад, станций подземного хранения газа, пунктов подогрева нефти, нефтепродуктов	От границ территорий указанных объектов на 100 метров во все стороны

В охранной зоне магистральных трубопроводов запрещается:

1. Перемещать, засыпать и ломать опознавательные и сигнальные знаки, контрольно-измерительные пункты.
2. Открывать люки, калитки и двери необслуживаемых усилительных пунктов кабельной связи, ограждений узлов линейной арматуры, станций катодной и дренажной защиты, линейных и смотровых колодцев и других линейных устройств, открывать и закрывать краны и задвижки, отключать или включать средства связи, энергоснабжения и телемеханики трубопроводов.
3. Устраивать всякого рода свалки, выливать растворы кислот, солей и щелочей.
4. Разрушать берегоукрепительные сооружения, водопропускные устройства, земляные и иные сооружения (устройства), предохраняющие трубопроводы от разрушения, а прилегающую территорию и окружающую местность – от аварийного разлива транспортируемой продукции.
5. Бросать якоря, проходить с отданными якорями, цепями, лотами, волокушами и тралями, производить дноуглубительные и землечерпальные работы.
6. Разводить огонь и размещать какие-либо открытые или закрытые источники огня.
7. На расстоянии ближе 1000 м от оси аммиакопровода запрещается: строить коллективные сады с жилыми домами, устраивать массовые спортивные соревнования, соревнования с участием зрителей, купания, массовый отдых людей, любительское рыболовство, расположение временных полевых жилищ и станов любого назначения, загоны для скота.

В охранной зоне допускается по согласованию с эксплуатирующей организацией:

1. Возводить любые постройки и сооружения.
2. Высаживать деревья и кустарники всех видов, складировать корма, удобрения, материалы, сено и солому, располагать коновязи, содержать скот, выделять рыбопромысловые участки, производить добычу рыбы, а также водных животных и растений, устраивать водопой, производить колку и заготовку льда.
3. Сооружать проезды и переезды через трассы трубопроводов, устраивать стоянки автомобильного транспорта, тракторов и механизмов, размещать сады и огороды.
4. Производить мелиоративные земляные работы, сооружать оросительные и осушительные системы.
5. Производить всякого рода открытые и подземные, горные, строительные, монтажные и взрывные работы, планировку грунта.
6. Производить геолого-съёмочные, геолого-разведочные, поисковые, геодезические и другие изыскательские работы, связанные с устройством скважин, шурфов и взятием проб грунта (кроме почвенных образцов).

Предприятию трубопроводного транспорта разрешается:

1. Подъезд в соответствии со схемой проездов, согласованной с землепользователем, автомобильного транспорта и других средств к трубопроводу и его объектам для обслуживания и проведения ремонтных работ.

В аварийных ситуациях разрешается подъезд к трубопроводу и сооружениям на нём по маршруту, обеспечивающему доставку техники и материалов для устранения аварий с последующим оформлением и оплатой нанесённых убытков землевладельцам.

Если трубопроводы проходят по территории запретных зон и специальных объектов, то соответствующие организации должны выдавать работникам, обслуживающим эти трубопроводы, пропуска для проведения осмотров и ремонтных работ в любое время суток.

2. Устройство в пределах охранной зоны шурфов для проверки качества изоляции трубопроводов и состояния средств их электрохимической защиты от коррозии и производство других земляных работ, необходимых для обеспечения нормальной эксплуатации трубопроводов, с предварительным (не менее чем за 5 суток до начала работ) уведомлением об этом землепользователя.
3. Вырубка деревьев при авариях на трубопроводах, проходящих через лесные угодья, с последующим оформлением в установленном порядке лесорубочных билетов и с очисткой мест от порубочных остатков.

В случае необходимости предприятия трубопроводного транспорта могут осуществлять в процессе текущего содержания трубопроводов рубку леса в их охранных зонах с оформлением лесорубочных билетов на общих основаниях. Полученная при этом древесина используется указанными предприятиями.

Основные правила производства работ в охранной зоне:

1. Любые работы и действия, производимые в охранных зонах трубопроводов, кроме ремонтно-восстановительных и сельскохозяйственных работ, могут выполняться только по получении *разрешения на производство работ в охранной зоне магистрального трубопровода* от предприятия трубопроводного транспорта.

Разрешение на производство работ может быть выдано только при условии наличия у производителя работ проектной и исполнительной документации, на которой нанесены действующие трубопроводы.

2. До выдачи разрешения на производство работ в охранных зонах трубопровода производственное подразделение предприятия трубопроводного транспорта, эксплуатирующее участок трубопровода, пролегающий в зоне этих работ, выполняет обследование этого участка с целью определения его технического состояния и безопасности, а также уточнения положения трубопровода и всех его сооружений. В случае, когда установлено, что техническое состояние участка трубопровода требует выполнения ремонтных работ для предотвращения возможного его разрушения или утечки транспортируемой продукции,

предприятие трубопроводного транспорта имеет право временно (до окончания ремонта) запретить проведение любых, в том числе сельскохозяйственных работ, кроме работ, связанных с ремонтом.

3. Предприятия, организации или отдельные граждане, имеющие намерение производить работы в охранных зонах, обязаны не позднее чем за 5 суток до начала работ, требующих присутствия представителя предприятия трубопроводного транспорта, пригласить этого представителя на место производства работ.
4. При обнаружении на месте производства работ подземных коммуникаций и сооружений, не указанных в проектной документации, работы должны быть немедленно остановлены, приняты меры по обеспечению сохранности этих коммуникаций и сооружений, установлению их принадлежности и вызова представителя эксплуатационной организации.

Размеры и режим охранных зон тепловых сетей

На федеральном уровне размер и режим охранной зоны тепловых сетей регулируется Типовыми правилами охраны коммунальных тепловых сетей, утверждёнными Приказом Минстроя РФ от 17.08.1992 № 197. Однако этот документ не устанавливает конкретных ограничений. В каждом населённом пункте на основе указанных типовых правил могут устанавливаться местные правила охраны тепловых сетей с учётом конкретных условий, однако без снижения требований, установленных типовыми правилами.

Охранные зоны тепловых сетей устанавливаются вдоль трасс прокладки тепловых сетей в виде земельных участков шириной, определяемой углом естественного откоса грунта, но не менее 3 метров в каждую сторону, считая от края строительных конструкций тепловых сетей или от наружной поверхности изолированного теплопровода бесканальной прокладки.

Расстояние от конструкций тепловой сети до зданий, строений, сооружений устанавливается Приложением А к «СП 124.13330.2012. Свод правил. Тепловые сети. Актуализированная редакция СНиП 41-02-2003», утверждённого Приказом Минрегиона России от 30.06.2012 № 280.

В границах охранной зоны тепловых сетей запрещается:

1. Размещать автозаправочные станции, хранилища горюче-смазочных материалов, складировать агрессивные химические материалы.
2. Загромождать подходы и подъезды к объектам и сооружениям тепловых сетей, складировать тяжёлые и громоздкие материалы, возводить временные строения и заборы.
3. Устраивать спортивные и игровые площадки, неорганизованные рынки, остановочные пункты общественного транспорта, стоянки всех видов машин и механизмов, гаражи, огороды и т.п.
4. Устраивать всякого рода свалки, разжигать костры, сжигать бытовой мусор или промышленные отходы.
5. Производить работы ударными механизмами, производить сброс и слив едких и коррозионно-активных веществ и горюче-смазочных материалов.
6. Проникать в помещения павильонов, центральных и индивидуальных тепловых пунктов посторонним лицам.
7. Снимать покровный металлический слой тепловой изоляции.
8. Занимать подвалы зданий, особенно имеющих опасность затопления, в которых проложены тепловые сети или оборудованы тепловые вводы под мастерские, склады, для иных целей.

Разрешается с письменного согласия сетевой организации:

1. Производить строительство, капитальный ремонт, реконструкцию или снос любых зданий и сооружений.
2. Производить земляные работы, планировку грунта, посадку деревьев и кустарников, устраивать монументальные клумбы.
3. Производить погрузочно-разгрузочные работы, а также работы, связанные с разбиванием грунта и дорожных покрытий.
4. Сооружать переезды и переходы через трубопроводы тепловых сетей.

Основные правила производства работ в охранной зоне:

1. Проведение перечисленных работ должно согласовываться с владельцами тепловых сетей не менее чем за 3 дня до начала работ. Присутствие представителя владельца тепловых сетей необязательно, если это предусмотрено согласованием.
2. При обнаружении утечки пара или воды из-за повреждений трубопроводов тепловой сети, при обнаружении теплопроводов, не указанных в документации, производитель работ обязан прекратить проведение работ и немедленно поставить в известность предприятие, в ведении которого находятся данные тепловые сети.

Охранная зона объектов электроэнергетики

Таблица 12. РАЗМЕРЫ ОХРАННЫХ ЗОН ОБЪЕКТОВ ЭЛЕКТРОСЕТЕВОГО ХОЗЯЙСТВА

№ п/п	Вид зоны	Размер зоны
1	Вдоль воздушных линий электропередачи	По обе стороны линии электропередачи от крайних проводов при неотклонённом их положении на расстоянии согласно таблице размеров охранных зон вдоль воздушных линий электропередачи (таблица 13)
2	Вдоль подземных кабельных линий электропередачи	По обе стороны линии электропередачи от крайних кабелей на расстоянии 1 метра (при прохождении кабельных линий напряжением до 1 киловольта в городах под тротуарами на 0,6 метра в сторону зданий и сооружений и на 1 метр в сторону проезжей части улицы)
3	Вдоль подводных кабельных линий электропередачи	По обе стороны линии от крайних кабелей на расстоянии 100 метров
4	Вдоль переходов воздушных линий электропередачи через водоёмы (реки, каналы, озёра и др.)	По обе стороны линии электропередачи от крайних проводов при неотклонённом их положении для судоходных водоёмов на расстоянии 100 метров, для несудоходных водоёмов – на расстоянии, предусмотренном для установления охранных зон вдоль воздушных линий электропередачи
5	Вокруг подстанций	От всех сторон ограждения подстанции по периметру на расстоянии, указанном в таблице размеров охранных зон вдоль воздушных линий электропередачи, применительно к высшему классу напряжения подстанции

Таблица 13. РАЗМЕРЫ ОХРАННЫХ ЗОН ВДОЛЬ ВОЗДУШНЫХ ЛИНИЙ ЭЛЕКТРОПЕРЕДАЧИ

№ п/п	Проектный номинальный класс напряжения, кВ	Расстояние, м
1	До 1	2 (для линий с самонесущими или изолированными проводами, проложенных по стенам зданий, конструкциям и т.д., охранная зона определяется в соответствии с установленными нормативными правовыми актами минимальными допустимыми расстояниями от таких линий)
2	1–20	10 (5 – для линий с самонесущими или изолированными проводами, размещённых в границах населённых пунктов)
3	35	15
4	110	20

№ п/п	Проектный номинальный класс напряжения, кВ	Расстояние, м
5	150, 220	25
6	300, 500, +/- 400	30
7	750, +/- 750	40
8	1150	55

В охранных зонах запрещается осуществлять любые действия, которые могут нарушить безопасную работу объектов электросетевого хозяйства, в том числе привести к их повреждению или уничтожению, и (или) повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан и имуществу физических или юридических лиц, а также повлечь нанесение экологического ущерба и возникновение пожаров, в том числе:

1. Набрасывать на провода и опоры воздушных линий электропередачи посторонние предметы, а также подниматься на опоры воздушных линий электропередачи.
2. Размещать любые объекты и предметы (материалы) в пределах созданных в соответствии с требованиями нормативно-технических документов проходов и подъездов для доступа к объектам электросетевого хозяйства, а также проводить любые работы и возводить сооружения, которые могут препятствовать доступу к объектам электросетевого хозяйства, без создания необходимых для такого доступа проходов и подъездов.
3. Находиться в пределах огороженной территории и помещениях распределительных устройств и подстанций, открывать двери и люки распределительных устройств и подстанций, производить переключения и подключения в электрических сетях (указанное требование не распространяется на работников, занятых выполнением разрешённых в установленном порядке работ), разводить огонь в пределах охранных зон вводных и распределительных устройств, подстанций, воздушных линий электропередачи, а также в охранных зонах кабельных линий электропередачи.
4. Размещать свалки.
5. Производить работы ударными механизмами, сбрасывать тяжести массой свыше 5 тонн, производить сброс и слив едких и коррозионных веществ и горюче-смазочных материалов (в охранных зонах подземных кабельных линий электропередачи).

Помимо указанных выше действий, в охранных зонах, установленных для объектов электросетевого хозяйства напряжением свыше 1000 вольт, запрещается:

1. Складевать или размещать хранилища любых, в том числе горюче-смазочных материалов.
2. Размещать детские и спортивные площадки, стадионы, рынки, торговые точки, полевые станы, загоны для скота, гаражи и стоянки всех видов машин и механизмов, проводить любые мероприятия, связанные с большим скоплением людей, не занятых выполнением разрешённых в установленном порядке работ (в охранных зонах воздушных линий электропередачи).
3. Использовать (запускать) любые летательные аппараты, в том числе воздушных змеев, спортивные модели летательных аппаратов (в охранных зонах воздушных линий электропередачи).
4. Бросать якоря с судов и осуществлять их проход с отданными якорями, цепями, лотами, волокушами и тралами (в охранных зонах подводных кабельных линий электропередачи).
5. Осуществлять проход судов с поднятыми стрелами кранов и других механизмов (в охранных зонах воздушных линий электропередачи).

Запрещается без письменного разрешения сетевой организации:

1. Строительство, капитальный ремонт, реконструкция или снос зданий и сооружений.
2. Горные, взрывные, мелиоративные работы, в том числе связанные с временным затоплением земель.
3. Посадка и вырубка деревьев и кустарников.

4. Дноуглубительные, землечерпальные и погрузочно-разгрузочные работы, добыча рыбы, других водных животных и растений придонными орудиями лова, устройство водопоев, колка и заготовка льда (в охранных зонах подводных кабельных линий электропередачи).
5. Проход судов, у которых расстояние по вертикали от верхнего крайнего габарита с грузом или без груза до нижней точки провеса проводов переходов воздушных линий электропередачи через водоёмы менее минимально допустимого расстояния, в том числе с учётом максимального уровня подъёма воды при паводке.
6. Проезд машин и механизмов, имеющих общую высоту с грузом или без груза от поверхности дороги более 4,5 метра (в охранных зонах воздушных линий электропередачи).
7. Земляные работы на глубине более 0,3 метра (на вспахиваемых землях на глубине более 0,45 метра), а также планировка грунта (в охранных зонах подземных кабельных линий электропередачи).
8. Полив сельскохозяйственных культур в случае, если высота струи воды может составить свыше 3 метров (в охранных зонах воздушных линий электропередачи).
9. Полевые сельскохозяйственные работы с применением сельскохозяйственных машин и оборудования высотой более 4 метров (в охранных зонах воздушных линий электропередачи) или полевые сельскохозяйственные работы, связанные с вспашкой земли (в охранных зонах кабельных линий электропередачи).

В охранных зонах, установленных для объектов электросетевого хозяйства напряжением до 1000 вольт, помимо указанных выше действий, без письменного решения о согласовании сетевых организаций запрещается:

1. Размещать детские и спортивные площадки, стадионы, рынки, торговые точки, полевые станы, загоны для скота, гаражи и стоянки всех видов машин и механизмов, садовые, огородные земельные участки и иные объекты недвижимости, расположенные в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд объекты жилищного строительства, в том числе индивидуального (в охранных зонах воздушных линий электропередачи).
2. Складеировать или размещать хранилища любых, в том числе горюче-смазочных материалов.
3. Устраивать причалы для стоянки судов, барж и плавучих кранов, бросать якоря с судов и осуществлять их проход с отданными якорями, цепями, лотами, волокушами и тралами (в охранных зонах подводных кабельных линий электропередачи).

Требования к установлению границ охранных зон объектов по производству электрической энергии¹

Охранная зона устанавливается вдоль границы земельного участка, предоставленного для размещения объекта по производству электрической энергии, в виде части поверхности участка земли, ограниченной линией, параллельной границе земельного участка:

- а) на расстоянии 50 м от указанной границы – для объектов высокой категории опасности;
- б) на расстоянии 30 м от указанной границы – для объектов средней категории опасности;
- в) на расстоянии 10 м от указанной границы – для объектов низкой категории опасности и объектов, категория опасности которых не определена в установленном законодательством порядке.

¹ Под объектами по производству электрической энергии понимаются энергетические установки, предназначенные для производства электрической или электрической и тепловой энергии, состоящие из сооружений, оборудования для преобразования различных видов энергии в электрическую или электрическую и тепловую и распределительных устройств, мощность которых составляет 500 кВт и более.

Правила, утв. Постановлением Правительства РФ от 18.11.2013 № 1033, не распространяются на атомные электростанции, мобильные (передвижные) генерирующие объекты, генерирующие объекты, функционирующие на основе использования энергии ветра, а также на объекты, расположенные в границах земельного участка, оборудованного инженерно-техническими средствами охраны и защиты, принадлежащего организации, которая осуществляет деятельность в сфере промышленности и основным видом деятельности которой не является производство электрической энергии.

Также охранная зона устанавливается в отношении таких объектов вспомогательного назначения, задействованных в едином технологическом цикле производства электрической энергии, размещённых за границами земельного участка, предоставленного для размещения объекта по производству электрической энергии, как подземные линейные гидротехнические сооружения (напорные деривационные туннели и др.) и резервуары для хранения топлива, береговые насосные станции, объекты промышленных стоков.

В охранных зонах запрещается осуществлять действия, которые могут нарушить безопасную работу объектов, в том числе привести к их повреждению или уничтожению и (или) повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан и имуществу физических или юридических лиц, а также нанесение вреда окружающей среде и возникновение пожаров и чрезвычайных ситуаций, например:

1. убирать, перемещать, засыпать и повреждать предупреждающие знаки;
2. размещать кладбища, скотомогильники, захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;
3. проводить работы, размещать объекты и предметы, возводить сооружения, которые могут препятствовать доступу к объектам, без создания необходимых для такого доступа проходов и подъездов;
4. складировать любые материалы, в том числе взрывоопасные, пожароопасные и горючесмазочные.

В пределах охранных зон без письменного согласования владельцев объектов запрещается:

1. размещать детские и спортивные площадки, стадионы, рынки, торговые точки, полевые станы, загоны для скота, гаражи и стоянки всех видов машин и механизмов;
2. проводить любые мероприятия, связанные с пребыванием людей, не занятых выполнением работ, разрешённых в установленном порядке;
3. осуществлять горные, взрывные, мелиоративные работы, в том числе связанные с временным затоплением земель.

Охранная зона железных дорог

Границы охранных зон железных дорог могут устанавливаться в случае прохождения железнодорожных путей:

- в местах, подверженных снежным обвалам (лавинам), оползням, размывам, селевым потокам, оврагообразованию, карстообразованию и другим опасным геологическим воздействиям;
- в районах подвижных песков;
- по лесам, выполняющим функции защитных лесонасаждений, в том числе по лесам в поймах рек и вдоль поверхностных водных объектов;
- по лесам, где сплошная вырубка древостоя может отразиться на устойчивости склонов гор и холмов и привести к образованию оползней, осыпей, оврагов или вызвать появление селевых потоков и снежных обвалов (лавин), повлиять на сохранность, устойчивость и прочность железнодорожных путей.

В границах охранных зон в целях обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта могут быть установлены запреты или ограничения на осуществление следующих видов деятельности:

1. строительство капитальных зданий и сооружений, устройство временных дорог, вырубка древесной и кустарниковой растительности, удаление дернового покрова, проведение земляных работ, за исключением случаев, когда осуществление указанной деятельности необходимо для обеспечения устойчивой, бесперебойной и безопасной работы железнодорожного транспорта, повышения качества обслуживания пользователей услугами железнодорожного транспорта, а также в связи с устройством, обслуживанием и ремонтом линейных сооружений;
2. распашка земель;

3. выпас скота;
4. выпуск поверхностных и хозяйственно-бытовых вод.

Следует помнить, что помимо охранной зоны железных дорог законодательство оперирует ещё таким термином, как «полоса отвода железных дорог»¹, имеющим самостоятельное правовое содержание.

Охранная зона стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, её загрязнением

В целях получения достоверной информации о состоянии окружающей природной среды, её загрязнении вокруг стационарных пунктов наблюдений (кроме метеорологического оборудования, устанавливаемого на аэродромах), входящих в государственную наблюдательную сеть, относящуюся к федеральной собственности, создаются охранные зоны в виде земельных участков и частей акваторий, ограниченных на плане местности замкнутой линией, отстоящей от границ этих пунктов на расстоянии, как правило, 200 метров во все стороны.

Размеры и границы охранных зон стационарных пунктов наблюдений определяются в зависимости от рельефа местности и других условий.

В пределах охранных зон стационарных пунктов наблюдений устанавливаются ограничения на хозяйственную деятельность, которая может отразиться на достоверности информации о состоянии окружающей природной среды, её загрязнении.

Охранная зона объектов инфраструктуры метрополитена

В настоящее время на федеральном уровне вопросы установления и режима охранных зон метрополитена урегулированы в СП 120.13330.2012 «Метрополитены».

В соответствии с обязательными положениями данного СП охранные зоны следует предусматривать над:

- подземными станциями независимо от глубины их заложения и подуличными переходами;
- стволами вентиляционных и демонтажных шахт, устьями скважин и колодцами водоотливных и канализационных установок;
- участками примыкания водопроводных, тепловых и кабельных вводов к сооружениям метрополитена.

Границы охранных зон следует определять с учётом градостроительной и транспортной обстановки.

Проведение каких-либо работ и новое строительство в пределах охранных зон допускается только по согласованию с организациями, проектирующими и эксплуатирующими метрополитен.

1.4.5. Зона минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов)

В настоящее время минимальные расстояния от объектов капитального строительства различных категорий до трубопроводов устанавливаются нормативно-правовыми актами в области технического регулирования (например, СП 36.13330.2012 «Магистральные трубопроводы», СП 125.13330.2012 «Нефтепродуктопроводы, прокладываемые на территории городов и других населённых пунктов»).

¹ Постановление Правительства РФ от 12.10.2006 №611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог»; Приказ МПС от 15.05.1999 №26Ц «Об утверждении Положения о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог»; Приказ Министерства транспорта РФ от 06.08.2008 №126 «Об утверждении норм отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также нормы расчёта охранных зон железных дорог».

В нормативно-правовых актах также содержится точечное регулирование вопросов осуществления деятельности в границах минимальных расстояний. Например, в ст. 28 Федерального закона от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» указывается, что владельцы земельных участков при их хозяйственном использовании не могут строить здания, строения, сооружения в пределах установленных минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения без согласования с организацией – собственником системы газоснабжения или уполномоченной ей организацией.

Подход к регулированию минимальных расстояний изменён в рамках реформирования законодательства о ЗОУИТ. Так, в пояснительной записке к закону № 342-ФЗ указывается на то, что поскольку технический регламент устанавливает требования исключительно к зданию, сооружению и связанным с ними процессам проектирования (строительства, монтажа и т. д.) и не может устанавливать ограничения в использовании земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах территории, прилегающей к объектам, в связи с размещением которых возникают такие ограничения, минимальные расстояния необходимо относить к самостоятельному виду ЗОУИТ – зона минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов)¹.

При этом действующим законодательством предусмотрена этапность во внесении сведений о минимальных расстояниях до трубопроводов в ЕГРН:

1. до 01.09.2019 в ЕГРН должны быть внесены *сведения о границах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов*

Для этого до 01.06.2019 собственники магистральных или промышленных трубопроводов, в целях предупреждения негативного воздействия которых до 04.08.2018 установлены минимальные расстояния до данных трубопроводов, если в отношении данных трубопроводов не установлены зоны минимальных расстояний, обеспечивают подготовку:

- графического описания местоположения границ указанных минимальных расстояний, устанавливаемых исходя из наибольшего из минимальных расстояний до соответствующего трубопровода, ближе которых не допускается размещать объекты капитального строительства различного назначения;
- графического описания местоположения границ территорий в пределах таких минимальных расстояний, в отношении которых устанавливаются различные ограничения использования земельных участков;
- перечня координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения ЕГРН.

После этого указанные лица направляют соответствующие документы в уполномоченный орган, который проверяет документы, утверждает описание и перечень координат и направляет их в Росреестр².

2. до 01.01.2022 в отношении магистральных или промышленных трубопроводов должны быть приняты решения об установлении *полноценных зон минимальных расстояний* в соответствии со ст. 106 ЗК РФ и с утверждённым Правительством РФ положением о такой зоне

При этом со дня внесения сведений о такой зоне в ЕГРН решения об утверждении описания местоположения границ минимальных расстояний до данных трубопроводов, перечня координат характерных точек этих границ (п. 1) утрачивают силу, а в отношении земельных участков, зданий, сооружений не применяются ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости, предусмотренные в пределах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов законом № 69-ФЗ и сводами правил.

Орган регистрации прав одновременно с внесением сведений о такой зоне исключает из ЕГРН сведения о границах минимальных расстояний до данных трубопроводов, внесённые в ЕГРН в соответствии с п. 1 (п. 20 ст. 26 закона № 342-ФЗ, ст. 71.1 закона № 218-ФЗ).

¹ П. 25 ст. 105 ЗК РФ.

² П. 19 ст. 26 закона № 342-ФЗ, ст. 71.1 закона № 218-ФЗ.

Режим деятельности в границах минимальных расстояний

Режим деятельности и перечень ограничений использования земельных участков в границах зоны минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов должны быть определены Правительством РФ в положении о данном виде ЗОУИТ.

Учитывая, что из ранее приведённых норм следует, что зоны минимальных расстояний должны предусматривать не только непосредственно расстояния, ближе которых не допускается размещать ОКС различного назначения, но и ограничения использования земельных участков в различных территориях в пределах минимальных расстояний, по результатам предварительного анализа встаёт вопрос о соотношении режима зоны минимальных расстояний до трубопроводов и охранных зон трубопроводов. Вероятно, данный вопрос будет прояснён уже после принятия Правительством РФ положений о данных видах ЗОУИТ.

До дня установления зоны минимальных расстояний до трубопроводов строительство, реконструкция ОКС в границах минимальных расстояний до указанных трубопроводов допускаются только по согласованию с собственником трубопровода или уполномоченной ей организацией (п. 21 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

При этом до внесения в ЕГРН сведений о самих границах минимальных расстояний до трубопроводов ОКС (за исключением признанных самовольными постройками) сносу и (или) приведению в соответствие с установленными ограничениями использования земельных участков в связи с нахождением в пределах указанных минимальных расстояний не подлежат (п. 38 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

Напротив, после внесения сведений о границах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов в ЕГРН, ОКС, расположенные в границах минимальных расстояний, подлежат сносу или их параметры и (или) разрешённое использование (назначение) подлежат приведению в соответствие с установленными ограничениями использования земельных участков, за исключением следующих случаев:

- 1) ОКС возведены при наличии согласования с организацией – собственником трубопровода либо уполномоченной ей организацией и в соответствии с условиями такого согласования, за исключением случаев, если указанное согласование выдано с нарушением требований законодательства, действовавших на дату его выдачи;
- 2) ОКС возведены до дня ввода в эксплуатацию трубопровода, и получено согласование организации – собственника трубопровода либо уполномоченной ей организации о размещении ОКС в границах минимальных расстояний, за исключением случаев, если указанное согласование выдано с нарушением требований законодательства, действовавших на дату его выдачи;
- 3) применительно к ОКС или к трубопроводам реализованы технические и (или) технологические решения, в результате которых отсутствует угроза жизни и здоровью граждан и (или) безопасной эксплуатации трубопроводов;
- 4) применительно к объектам трубопроводного транспорта в предусмотренном законодательством порядке разработаны обоснования безопасности с реализацией технических и (или) технологических решений, в результате которых обеспечиваются достижение допустимого риска нахождения зданий и сооружений с нарушениями минимальных расстояний от опасных производственных объектов трубопроводного транспорта и безопасная эксплуатация самих объектов трубопроводного транспорта (п. 39 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

Снос/приведение в соответствие ОКС (за исключением признанных самовольными постройками) осуществляется на основании *соглашений*, заключаемых собственниками трубопроводов, органами государственной власти, местного самоуправления с собственниками таких ОКС, а при отсутствии согласия собственников ОКС – на основании решения суда (п. 40 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

Особенности выкупа участков и ОКС, возмещения убытков в связи с попаданием в границы минимальных расстояний

Новые положения о выкупе участков, ОКС на них, а также о предоставлении возмещения за прекращение права, если использование земельного участка и (или) расположенного на нём ОКС в соответствии с их разрешённым использованием невозможно в связи с их нахождением в границах минимальных расстояний до трубопроводов, применяются при соблюдении следующих условий:

- 1) в отношении ОКС не принято решение о сносе самовольной постройки (за исключением самовольной постройки по количеству этажей или высоте);
- 2) земельный участок приобретён или предоставлен/ОКС создан до дня ввода в эксплуатацию трубопровода, в целях предупреждения негативного воздействия которого установлены минимальные расстояния, либо после дня ввода в эксплуатацию трубопровода при условии, что в правоустанавливающих документах на участок и (или) ОКС отсутствовала информация об ограничениях, установленных в границах минимальных расстояний.

Убытки собственниками ОКС возмещаются в случае сноса ОКС, возведённых в границах минимальных расстояний до трубопроводов (за исключением признанных самовольными постройками), или приведения их параметров и (или) разрешённого использования в соответствие с установленными ограничениями. Возмещению подлежит как реальный ущерб (в т. ч. рыночная стоимость ОКС, иные убытки, связанные со сносом ОКС/приведением их параметров или разрешённого использования в соответствие с установленными ограничениями), так и упущенная выгода.

Убытки возмещаются:

- 1) собственниками трубопроводов, в целях предупреждения негативного воздействия которых устанавливаются минимальные расстояния, если земельные участки были приобретены или предоставлены и (или) ОКС созданы до дня ввода в эксплуатацию соответствующего трубопровода либо после дня его ввода в эксплуатацию при выполнении хотя бы одного из следующих условий:
 - а) непредставление сведений о месте нахождения трубопровода в уполномоченные органы государственной власти или орган местного самоуправления;
 - б) наличие согласования с организацией – собственником трубопровода или уполномоченными ей организациями, если будет установлено, что указанное согласование выдано с нарушением требований законодательства, действовавших на дату его выдачи;
- 2) уполномоченными органами государственной власти, органами местного самоуправления в случаях, если ОКС возведены на основании необходимых для этого согласований (разрешений), выданных этими органами, и в соответствии с ними (за исключением случаев, предусмотренных п. 1);
- 3) уполномоченными органами государственной власти, органами местного самоуправления, предоставившими земельный участок, ВРИ которого допускает строительство ОКС, или принявшими решение об изменении ВРИ земельного участка на ВРИ, предусматривающий такое строительство, если не требуется получение разрешения на строительство (за исключением случаев, предусмотренных п.п. 1 и 2)¹.

1.4.6. Придорожные полосы автомобильных дорог

Для автомобильных дорог, за исключением автомобильных дорог, расположенных в границах населённых пунктов, устанавливаются придорожные полосы.

Порядок установления и правовой режим придорожных полос автомобильных дорог урегулированы в настоящее время в ст. 26 закона № 257-ФЗ², а также Приказом Минтранса России

¹ П. 41 ст. 26 закона № 342-ФЗ.

² Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

от 13.01.2010 № 4¹ применительно к придорожным полосам автомобильных дорог федерального значения.

Придорожными полосами автомобильной дороги являются территории, которые прилегают с обеих сторон к полосе отвода автомобильной дороги и в границах которых устанавливается особый режим использования земельных участков (частей земельных участков) в целях обеспечения требований безопасности дорожного движения, а также нормальных условий реконструкции, капитального ремонта, ремонта, содержания автомобильной дороги, её сохранности с учётом перспектив развития автомобильной дороги.

Таблица 14. ШИРИНА ПРИДОРОЖНОЙ ПОЛОСЫ

Класс и (или) категория автомобильной дороги	Ширина каждой придорожной полосы (в каждую сторону), м
Автомобильные дороги первой и второй категорий	75
Автомобильные дороги третьей и четвёртой категорий	50
Автомобильные дороги пятой категории	25
Подъездные дороги, соединяющие административные центры (столицы) субъектов РФ, города федерального значения с другими населёнными пунктами, а также для участков автомобильных дорог общего пользования федерального значения, построенных для объездов городов с численностью населения до 250 тыс. чел.	100
Участки автомобильных дорог, построенных для объездов городов с численностью населения свыше 250 тыс. чел.	150

Решение об установлении/изменении придорожных полос автомобильных дорог принимается:

- в отношении автомобильных дорог федерального значения – Федеральным дорожным агентством (Росавтодор);
- в отношении автомобильных дорог регионального значения – уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ;
- в отношении автомобильных дорог местного значения – органом местного самоуправления.

Режим деятельности в границах придорожных полос автомобильных дорог

В границах придорожных полос устанавливаются следующие ограничения:

1. строительство, реконструкция в границах придорожных полос объектов капитального строительства, объектов, предназначенных для осуществления дорожной деятельности, объектов дорожного сервиса, установка рекламных конструкций, информационных щитов и указателей допускаются при наличии согласия в письменной форме владельца автомобильной дороги. Такое согласие должно содержать технические требования и условия, подлежащие обязательному исполнению²;
2. если для размещения объекта капитального строительства требуется подготовка документации по планировке территории, документация по планировке, предусматривающая

¹ Приказ Минтранса России от 13.01.2010 № 4 «Об установлении и использовании придорожных полос автомобильных дорог федерального значения».

² Необходимо отметить, что именно размещение зданий, сооружений в границах придорожных полос автомобильных дорог общего пользования является единственным случаем, когда в соответствии с новым законодательством о ЗОУИТ допускается требовать согласования осуществления деятельности в границах ЗОУИТ (не рассматривая допустимость согласований в иных случаях в переходный период) (п. 3 ст. 106 ЗК РФ).

размещение такого объекта в границах придорожной полосы автомобильной дороги, до её утверждения согласовывается с владельцем автомобильной дороги. В данном случае получение согласия на строительство, реконструкцию объекта в границах придорожной полосы автомобильной дороги не будет требоваться¹.

При этом отказ в согласовании строительства, реконструкции объекта в границах придорожных полос допускается только по следующим основаниям:

1. строительство, реконструкция объекта приведут к ухудшению видимости на автомобильной дороге и других условий безопасности дорожного движения;
2. строительство, реконструкция объекта приведут к невозможности выполнения работ по содержанию и ремонту автомобильной дороги и входящих в её состав дорожных сооружений;
3. строительство, реконструкция объекта приведут к невозможности реконструкции автомобильной дороги в случае, если такая реконструкция предусмотрена утверждёнными документами территориального планирования и (или) документацией по планировке территории.

Порядком установления и использования придорожных полос автомобильных дорог федерального значения предусматривается ещё более строгий режим, в соответствии с которым в придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования запрещается строительство капитальных сооружений, за исключением:

- объектов, предназначенных для обслуживания таких автомобильных дорог, их строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания;
- объектов Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- объектов дорожного сервиса, рекламных конструкций, информационных щитов и указателей;
- инженерных коммуникаций.

Также Порядок устанавливает особенности подачи заявления о выдаче согласия владельца автомобильной дороги федерального значения, принятия владельцем автомобильной дороги федерального значения решения о выдаче согласия.

1.4.7. Водоохранная зона и прибрежная защитная полоса

Определение понятия водоохранной зоны и особенности её правового режима закреплены в ст. 65 Водного кодекса РФ (далее – ВК РФ). Согласно п. 1 указанной статьи водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии (границам водного объекта) морей, рек, ручьёв, каналов, озёр, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира.

Из этого определения следует, что к водоохраным зонам относятся территории по факту их примыкания к водным объектам (т.е. это ЗОУИТ, возникающая в силу закона). В связи с этим на них устанавливается особый правовой режим хозяйственной деятельности, и специального акта об отнесении такой территории к водоохранной зоне не требуется, однако необходимо определение границ такой зоны и внесение их в ЕГРН (с учётом переходного положения в отношении «старых» ЗОУИТ). При этом в силу п. 5(1) Правил установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов² уже с 13.05.2016 действовало правило, в соответствии с которым границы водоохранных зон и границы прибрежных

¹ Если до 04.08.2018 получено согласие владельца автомобильной дороги на строительство, реконструкцию в границах придорожной полосы автомобильной дороги объекта капитального строительства, для размещения которого требуется подготовка документации по планировке территории, согласование с владельцем автомобильной дороги документации по планировке территории не требуется (п. 45 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

² Постановление Правительства РФ от 10.01.2009 № 17 (ред. от 29.04.2016) «Об утверждении Правил установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов».

защитных полос водных объектов считаются установленными с даты внесения сведений о них в государственный кадастр недвижимости.

В границах водоохранных зон устанавливаются *прибрежные защитные полосы*, на территории которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности.

За пределами территорий городов и других населённых пунктов ширина водоохранной зоны рек, ручьёв, каналов, озёр, водохранилищ и ширина их прибрежной защитной полосы устанавливаются от соответствующей береговой линии (границы водного объекта), а ширина водоохранной зоны морей и ширина их прибрежной защитной полосы – от линии максимального прилива. При наличии централизованных ливневых систем водоотведения и набережных границы прибрежных защитных полос этих водных объектов совпадают с парапетами набережных, ширина водоохранной зоны на таких территориях устанавливается от парапета набережной.

Ширина водоохранной зоны составляет:

- 1) для рек или ручьёв протяжённостью от их истока:
 - до 10 км – 50 м (совпадает с прибрежной защитной полосой);
 - от 10 до 50 км – 100 м;
 - от 50 км и более – 200 м;
- 2) для озера, водохранилища, за исключением озера, расположенного внутри болота, или озера, водохранилища с акваторией менее 0,5 кв. км – 50 м;
- 3) для водохранилища, расположенного на водотоке, – равна ширине водоохранной зоны этого водотока;
- 4) для моря – 500 м;
- 5) для магистральных или межхозяйственных каналов – совпадает по ширине с полосами отводов таких каналов;
- 6) для рек, их частей, помещённых в закрытые коллекторы, – не устанавливается.

Границы водоохранной зоны озера Байкал устанавливаются законом РФ от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал».

Радиус водоохранной зоны для истоков реки, ручья – 50 м.

Ширина *прибрежной защитной полосы* устанавливается в зависимости от уклона берега водного объекта и составляет от 30 до 50 метров.

Ширина прибрежной защитной полосы реки, озера, водохранилища, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение (места нереста, нагула, зимовки рыб и других водных биологических ресурсов), устанавливается в размере 200 метров.

Для расположенных в границах болот проточных и сточных озёр и соответствующих водотоков ширина прибрежной защитной полосы устанавливается в размере 50 метров.

На территориях населённых пунктов при наличии централизованных ливневых систем водоотведения и набережных границы прибрежных защитных полос совпадают с парапетами набережных. Ширина водоохранной зоны на таких территориях устанавливается от парапета набережной. При отсутствии набережной ширина водоохранной зоны, прибрежной защитной полосы измеряется от береговой линии (границы водного объекта).

Установление на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов, в том числе посредством специальных информационных знаков, осуществляется в настоящее время в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 10.01.2009 № 17.

Сведения о границах водоохранных зон и границах прибрежных защитных полос водных объектов, в том числе картографические материалы, в месячный срок представляются в Федеральное агентство водных ресурсов для внесения их в государственный водный реестр в соответствии с Положением о ведении государственного водного реестра¹.

Собственники земель, землевладельцы и землепользователи земельных участков, на землях которых находятся водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы водных объектов, обеспечивают беспрепятственный доступ представителей органов государственной власти в целях

¹ Постановление Правительства РФ от 28.04.2007 № 253 «Об утверждении Положения о ведении государственного водного реестра».

осуществления размещения на соответствующих земельных участках специальных информационных знаков и поддержания их в надлежащем состоянии.

Правовой режим водоохранных зон и прибрежной защитной полосы

В границах водоохранных зон запрещается (п. 15 ст. 65 ВК РФ):

- 1) использование сточных вод в целях регулирования плодородия почв;
- 2) размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, пунктов захоронения радиоактивных отходов;
- 3) осуществление авиационных мер по борьбе с вредными организмами;
- 4) движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твёрдое покрытие;
- 5) размещение автозаправочных станций, складов горюче-смазочных материалов (за исключением случаев, если автозаправочные станции, склады горюче-смазочных материалов размещены на территориях портов, судостроительных и судоремонтных организаций, инфраструктуры внутренних водных путей при условии соблюдения требований законодательства в области охраны окружающей среды и ВК РФ), станций технического обслуживания, используемых для технического осмотра и ремонта транспортных средств, осуществление мойки транспортных средств;
- 6) размещение специализированных хранилищ пестицидов и агрохимикатов, применение пестицидов и агрохимикатов;
- 7) сброс сточных, в том числе дренажных вод;
- 8) разведка и добыча общераспространённых полезных ископаемых (за исключением случаев, если разведка и добыча общераспространённых полезных ископаемых осуществляются пользователями недр, осуществляющими разведку и добычу иных видов полезных ископаемых, в границах, предоставленных им в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах горных отводов и (или) геологических отводов на основании утверждённого технического проекта в соответствии со ст. 19.1 закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»).

Согласно п. 16 ст. 65 ВК РФ в границах водоохранных зон допускаются проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды. Выбор типа сооружения, обеспечивающего охрану водного объекта от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод, осуществляется с учётом необходимости соблюдения установленных в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов.

Под сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод, понимаются:

- 1) централизованные системы водоотведения (канализации), централизованные ливневые системы водоотведения;
- 2) сооружения и системы для отведения (сброса) сточных вод в централизованные системы водоотведения (в том числе дождевых, талых, инфильтрационных, поливомоечных и дренажных вод), если они предназначены для приёма таких вод;
- 3) локальные очистные сооружения для очистки сточных вод (в том числе дождевых, талых, инфильтрационных, поливомоечных и дренажных вод), обеспечивающие их очистку, исходя из нормативов, установленных в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и ВК РФ;
- 4) сооружения для сбора отходов производства и потребления, а также сооружения и системы для отведения (сброса) сточных вод (в том числе дождевых, талых, инфильтрацион-

ных, поливомоечных и дренажных вод) в приёмники, изготовленные из водонепроницаемых материалов.

В границах прибрежных защитных полос наряду с установленными ограничениями запрещается (п. 17 ст. 65 ВК РФ):

- 1) распашка земель;
- 2) размещение отвалов размываемых грунтов;
- 3) выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

Помимо указанных ограничений, лесным законодательством устанавливается правовой режим в отношении лесов, расположенных в водоохраных зонах.

Так, в соответствии со ст. 104 Лесного кодекса РФ в лесах, расположенных в водоохраных зонах, запрещается:

- 1) проведение сплошных рубок лесных насаждений, за исключением случаев, предусмотренных законом;
- 2) использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях;
- 3) ведение сельского хозяйства, за исключением сенокосения и пчеловодства;
- 4) создание и эксплуатация лесных плантаций;
- 5) размещение объектов капитального строительства, за исключением линейных объектов, гидротехнических сооружений и объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению и разработкой месторождений углеводородного сырья.

Кроме того, особенности осуществления деятельности на территории лесов, расположенных в водоохраных зонах, предусмотрены приказом Рослесхоза от 14.12.2010 № 485¹.

С 01.07.2019 вступают в силу п. 16.2 ст. 65 ВК РФ и изменения в ЛК РФ, и дополнительные виды деятельности, которые будут запрещены в лесах, расположенных в водоохраных зонах (относятся к защитным лесам), будут приведены в ст. 113 ЛК РФ (в целом похожие на предусмотренные в настоящее время ст. 104 ЛК РФ).

Важным является вопрос оборотоспособности земельных участков, находящихся в пределах водоохраных зон. В соответствии со ст. 27 ЗК РФ ограничения оборотоспособности таких участков не установлены. Судебной практикой также подтверждается, что действующее законодательство не содержит запрета на предоставление земельных участков, которые расположены в пределах водоохранной зоны. Следует учитывать лишь установленные ст. 65 ВК РФ ограничения хозяйственной и иной деятельности². Аналогичной является ситуация с предоставлением в собственность земельных участков, расположенных в прибрежных защитных полосах³.

При этом нужно иметь в виду, что п. 6 ст. 6 ВК РФ установлено также понятие береговой полосы – полоса земли вдоль береговой линии (границы водного объекта) водного объекта общего пользования, предназначенная для общего пользования. Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования – 20 метров. Исключения составляют каналы, реки и ручьи протяжённостью от истока до устья не более 10 километров, ширина береговой полосы которых составляет 5 метров.

В соответствии с п. 8 ст. 27 ЗК РФ приватизация земельных участков в пределах береговой полосы запрещена, соответственно, такие участки не могут находиться в частной собственности. Кроме того, установлен запрет на ограничение публичного доступа на береговую полосу (п. 8 ст. 6 ВК РФ).

¹ Приказ Рослесхоза от 14.12.2010 № 485 «Об утверждении особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в водоохраных зонах, лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, ценных лесов, а также лесов, расположенных на особо защитных участках лесов».

² Апелляционное определение Челябинского областного суда от 23.05.2014 по делу № 11-5296/2014; Апелляционное определение Верховного Суда Республики Карелия от 31.03.2015 по делу № 33-1368/2015; Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 22.03.2016 по делу № 33-3053/2016.

³ Определение Верховного Суда РФ от 14.08.2015 № 305-эс15-4893 по делу № А41-34563/13; Апелляционное определение Челябинского областного суда от 20.01.2015 по делу № 11-440/2015.

Постановлением № 377¹ установлены периодичность определения местоположения береговой линии (в качестве общего правила предусмотрено, что установление береговой линии должно осуществляться не реже одного раза в 25 лет), порядок определения местоположения береговой линии и особенности определения местоположения береговой линии применительно к различным водным объектам.

1.4.8. Зоны затопления и подтопления

В соответствии с п. 16 ст. 1 ВК РФ затопление и подтопление являются одними из возможных форм негативного воздействия вод на определённые территории и объекты. Исходя из положений ст. 67.1 ВК РФ, установление зон затопления и подтопления является специальным защитным мероприятием и осуществляется для предотвращения негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

Порядок установления зон затопления, подтопления и их границы в настоящее время (до утверждения положения о данном виде ЗОУИТ) определяются на основании Постановления Правительства РФ от 18.04.2014 № 360 «Об определении границ зон затопления, подтопления» (далее – Постановление Правительства РФ № 360).

Так, в соответствии с п. 3 Постановления Правительства РФ № 360 границы зон затопления, подтопления определяются Федеральным агентством водных ресурсов на основании предложений органа исполнительной власти субъекта РФ, подготовленных совместно с органами местного самоуправления, об определении границ зон затопления, подтопления и сведений о границах такой зоны, которые должны содержать текстовое и графическое описание местоположения границ такой зоны, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения государственного кадастра недвижимости.

В соответствии с п. 5 Постановления Правительства РФ № 360 зоны затопления, подтопления считаются определёнными с даты внесения в государственный кадастр недвижимости сведений об их границах (норма действует с 30.04.2014). Границы зон затопления, подтопления отображаются в документах территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территорий в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности. На практике даже до реформирования законодательства о ЗОУИТ это означало, что в отсутствие сведений в ЕГРН и указанных документах данная зона не может считаться установленной, а значит, государственные и муниципальные органы не вправе ссылаться на имеющиеся в её границах ограничения, например, отказывая в выдаче разрешения на строительство. Такой подход нашёл отражение и в судебной практике². Налицо явное различие с СЗЗ, отсутствие сведений в ЕГРН о которой, как было изложено ранее, не является для судов препятствием к признанию её существования.

Приложение к Постановлению Правительства РФ № 360 содержит описание территорий, в отношении которых определяются зоны затоплений и подтоплений.

Так, *зоны затоплений* определяются в отношении территорий, прилегающих к:

- незарегулированным водотокам, когда территории затапливаются при половодьях и паводках однопроцентной обеспеченности (повторяемость один раз в 100 лет) либо в результате ледовых заторов и зажоров. В границах зон затопления устанавливаются территории, затапливаемые при максимальных уровнях воды 3-, 5-, 10-, 25- и 50-процентной обеспеченности (повторяемость 1, 3, 5, 10, 25 и 50 раз в 100 лет);
- устьевым участкам водотоков, затапливаемых в результате нагонных явлений расчётной обеспеченности;

¹ Постановление Правительства РФ от 29.04.2016 № 377 «Об утверждении Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности её определения и о внесении изменений в Правила установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов».

² Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 16.01.2015 по делу № 33-205/2015 (33-8403/2014), Апелляционное определение Свердловского областного суда от 06.07.2016 по делу № 33а11354/2016.

- естественным водоёмам, затапливаемым при уровнях воды однопроцентной обеспеченности;
- водохранилищам, затапливаемым при уровнях воды, соответствующих форсированному подпорному уровню воды водохранилища;
- зарегулированным водотокам в нижних бьефах гидроузлов, затапливаемым при пропуске гидроузлами паводков расчётной обеспеченности.

Зоны подтопления определяются в отношении территорий, прилегающих к зонам затопления, повышение уровня грунтовых вод которых обусловливается подпором грунтовых вод уровнями высоких вод водных объектов.

В границах зон подтопления определяются:

- а) территории сильного подтопления – при глубине залегания грунтовых вод менее 0,3 м;
- б) территории умеренного подтопления – при глубине залегания грунтовых вод от 0,3–0,7 до 1,2–2 м от поверхности;
- в) территории слабого подтопления – при глубине залегания грунтовых вод от 2 до 3 м.

Правовой режим зон затопления, подтопления

Согласно п. 6 ст. 67.1 ВК РФ в границах зон затопления, подтопления запрещается:

1. Размещение новых населённых пунктов и строительство объектов капитального строительства без обеспечения инженерной защиты таких населённых пунктов и объектов от затопления, подтопления.

Здесь следует подчеркнуть, что, исходя из буквального толкования указанной нормы, в ней не содержится безусловного запрета на строительство объектов капитального строительства в зонах затопления, подтопления, а указано лишь на невозможность такого строительства без проведения специальных защитных мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод в границах зон, обязанность проведения которых возлагается на собственника водного объекта. Вывод о том, что само по себе отнесение земельного участка к зоне затопления, подтопления не препятствует осуществлению на нём строительства, содержится в судебной практике¹.

2. Использование сточных вод в целях регулирования плодородия почв.
3. Размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, пунктов хранения и захоронения радиоактивных отходов.
4. Осуществление авиационных мер по борьбе с вредными организмами.

Собственник водного объекта обязан осуществлять меры по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий. Меры по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, осуществляются исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах их полномочий (п. 7 ст. 67.1 ВК РФ).

Также необходимо отметить, что в силу указания п. 4 ст. 67.1 ЗК РФ допускается изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях строительства сооружений инженерной защиты территорий и объектов от негативного воздействия вод.

1.4.9. Зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения

Исходя из п. 2 ст. 43 ВК РФ, в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения для водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, устанавливаются зоны санитарной охраны, в которых запрещаются или ограничиваются осуществление деятельности и отведение территории для

¹ Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 01.07.2015 по делу № 33-5947-15.

жилищного строительства, строительства промышленных объектов и объектов сельскохозяйственного назначения.

Зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (далее – ЗСО) устанавливаются, изменяются, прекращают существование по решению органа исполнительной власти субъекта РФ. При этом решения об установлении, изменении ЗСО принимаются при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии границ таких зон и ограничений использования земельных участков в границах таких зон санитарным правилам¹.

ЗСО организуются вне зависимости от ведомственной принадлежности на всех водопроводах, подающих воду как из поверхностных, так и из подземных источников.

Требования к организации и эксплуатации ЗСО в настоящее время определяются в соответствии с СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения» (далее – СанПиН 2.1.4.1110-02)².

Организации ЗСО предшествует разработка её проекта, а именно:

- определение границ зоны и составляющих её поясов;
- составление плана мероприятий по улучшению санитарного состояния территории ЗСО и предупреждению загрязнения источника;
- утверждение правил и режима хозяйственного использования территорий трёх поясов ЗСО.

Принципиальное решение о возможности организации ЗСО принимается на стадии схемы территориального планирования или Генерального плана при выборе источника водоснабжения. В генеральных планах застройки населённых мест ЗСО указываются на схеме планировочных ограничений.

В соответствии с п. 1.17 СанПиН 2.1.4.1110-02 отсутствие утверждённого проекта ЗСО не является основанием для освобождения владельцев водопровода, владельцев объектов, расположенных в границах ЗСО, организаций, индивидуальных предпринимателей, а также граждан от выполнения требований, предъявляемых настоящими СанПиН, при этом данное положение не соответствует новому регулированию статуса ЗОУИТ.

Правовой режим ЗСО

Основной целью создания и обеспечения режима в ЗСО является санитарная охрана от загрязнения источников водоснабжения и водопроводных сооружений, а также территорий, на которых они расположены.

ЗСО организуются в составе трёх поясов, в каждом из которых устанавливается специальный режим и определяется комплекс мероприятий, направленных на предупреждение ухудшения качества воды. Режим охранной зоны предполагает ограничения и в использовании земель в границах поясов ЗСО.

В соответствии с пп. 14 п. 5 ст. 27 ЗК РФ ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

В пределах первого пояса ЗСО необходимые санитарные мероприятия должны выполняться органами коммунального хозяйства или другими владельцами водопроводов, в пределах второго и третьего – владельцами объектов, оказывающих (или могущих оказать) отрицательное влияние на качество воды источников водоснабжения.

Мероприятия предусматриваются для каждого пояса ЗСО в соответствии с его назначением. Они могут быть единовременными, осуществляемыми до начала эксплуатации водозабора, либо постоянными, режимного характера.

¹ Абз. 2 п. 5 ст. 18 закона РФ от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

² Утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача от 14.03.2002 № 10.

Так, в соответствии с разделами 3.2, 3.3 СанПиН 2.1.4.1110-02 на территории первого пояса ЗСО запрещается:

- посадка высокоствольных деревьев;
- все виды строительства, не имеющие непосредственного отношения к эксплуатации, реконструкции и расширению водопроводных сооружений;
- прокладка трубопроводов различного назначения;
- размещение жилых и хозяйственно-бытовых зданий;
- проживание людей;
- применение ядохимикатов и удобрений;
- спуск любых сточных вод, в том числе сточных вод водного транспорта (в отношении ЗСО поверхностных источников водоснабжения);
- купание, стирка белья, водопой скота и другие виды водопользования, оказывающие влияние на качество воды (в отношении ЗСО поверхностных источников водоснабжения).

На территории второго и третьего поясов запрещается (в отношении ЗСО подземных источников водоснабжения):

- выявление, тампонирующее или восстановление всех старых, бездействующих, дефектных или неправильно эксплуатируемых скважин, представляющих опасность в части возможности загрязнения водоносных горизонтов;
- закачка отработанных вод в подземные горизонты, подземное складирование твёрдых отходов и разработка недр земли;
- размещение складов горюче-смазочных материалов, ядохимикатов и минеральных удобрений, накопителей промстоков, шламохранилищ и других объектов, обуславливающих опасность химического загрязнения подземных вод (размещение таких объектов допускается в пределах третьего пояса ЗСО только при использовании защищённых подземных вод, при условии выполнения специальных мероприятий по защите водоносного горизонта от загрязнения при наличии санитарно-эпидемиологического заключения центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора, выданного с учётом заключения органов геологического контроля).

На территории второго и третьего поясов ЗСО новое строительство, связанное с нарушением почвенного покрова, производится при обязательном согласовании с Роспотребнадзором.

В пределах второго и третьего поясов ЗСО поверхностных источников водоснабжения вводятся следующие ограничения:

- регулирование отведения территории для нового строительства жилых, промышленных и сельскохозяйственных объектов, а также согласование изменений технологий действующих предприятий, связанных с повышением степени опасности загрязнения сточными водами источника водоснабжения;
- недопущение отведения сточных вод в зоне водосбора источника водоснабжения, включая его притоки, не отвечающих гигиеническим требованиям к охране поверхностных вод;
- все работы, в том числе добыча песка, гравия, донноуглубительные, в пределах акватории ЗСО допускаются по согласованию с центром государственного санитарно-эпидемиологического надзора лишь при обосновании гидрологическими расчётами отсутствия ухудшения качества воды в створе водозабора;
- использование химических методов борьбы с эвтрофикацией водоёмов допускается при условии применения препаратов, имеющих положительное санитарно-эпидемиологическое заключение Роспотребнадзора.

На территории второго пояса дополнительно запрещается:

- размещение кладбищ, скотомогильников, полей ассенизации, полей фильтрации, навозохранилищ, силосных траншей, животноводческих и птицеводческих предприятий и других объектов, обуславливающих опасность микробного загрязнения подземных вод;
- применение удобрений и ядохимикатов;

- рубка леса главного пользования и реконструкции;
- размещение складов горюче-смазочных материалов, ядохимикатов и минеральных удобрений, накопителей промстоков, шламохранилищ и других объектов, обуславливающих опасность химического загрязнения подземных вод (в отношении ЗСО поверхностных источников водоснабжения);
- расположение стойбищ и выпаса скота, а также всякое другое использование водоёма и земельных участков, лесных угодий в пределах прибрежной полосы шириной не менее 500 м, которое может привести к ухудшению качества или уменьшению количества воды источника водоснабжения (в отношении ЗСО поверхностных источников водоснабжения);
- сброс промышленных, сельскохозяйственных, городских и ливневых сточных вод, содержание в которых химических веществ и микроорганизмов превышает установленные санитарными правилами гигиенические нормативы качества воды (в отношении ЗСО поверхностных источников водоснабжения).

В соответствии с п. 3 ст. 44 ВК РФ запрещается сброс сточных, в том числе дренажных вод в водные объекты, расположенные в границах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Также в соответствии с п. 1 ст. 34 ВК РФ в целях обеспечения граждан питьевой водой в случае возникновения чрезвычайной ситуации осуществляется резервирование источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения на основе защищённых от загрязнения и засорения подземных водных объектов. Для таких источников устанавливаются *зоны специальной охраны*, режим которых соответствует режиму зон санитарной охраны подземных источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Зоны специальной охраны подземных водных объектов указаны в перечне видов ЗОУИТ в ст. 105 ЗК РФ.

1.4.10. Зоны охраняемых объектов

Целями установления зон охраняемых объектов являются обеспечение безопасности объектов государственной охраны и защита охраняемых объектов. Не следует путать этот вид зон с зонированием в рамках законодательства об охране памятников.

Градостроительная деятельность на их территории должна согласовываться с требованиями закона РФ от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» и Постановлением Правительства РФ от 20.06.2006 № 384, которым утверждены Правила определения границ зон охраняемых объектов и согласования градостроительных регламентов для таких зон (далее в настоящем подразделе – Правила).

Размер зоны охраняемых объектов и её границы определяются с учётом размера земельного участка, на котором расположены охраняемые объекты, застройки земельного участка и застройки вокруг него, рельефа местности, а также иных условий, обеспечивающих безопасность объектов государственной охраны и охраняемых объектов. Расстояние от границ земельного участка, на котором расположены охраняемые объекты, до границ указанной зоны не должно превышать один километр.

Порядок установления зон охраняемых объектов:

1. В целях определения границ зоны охраняемых объектов Росреестр по представлению Федеральной службы охраны РФ обеспечивает в соответствии с законодательством РФ проведение землеустройства в части описания местоположения и (или) установления на местности границ объектов землеустройства и государственного кадастрового учёта земельного участка с расположенными на нём охраняемыми объектами.
2. После завершения процедуры государственного кадастрового учёта земельного участка, на котором расположены охраняемые объекты, Федеральная служба охраны РФ с участием Росреестра наносит границу зоны охраняемых объектов на выкопировку из дежурной кадастровой карты, после чего подготавливает предложения об установлении особых условий использования территории указанной зоны.

3. Выкопировка, а также предложения об установлении особых условий использования территории зоны охраняемых объектов направляются в органы местного самоуправления муниципального образования, на территории которого расположены эти объекты.
4. В случае, если ко дню поступления в орган местного самоуправления соответствующего муниципального образования указанных документов Правила землепользования и застройки этого муниципального образования не были утверждены, орган местного самоуправления в порядке и в сроки, которые установлены ГрК РФ в части разработки и утверждения Правил землепользования и застройки, разрабатывает проект градостроительного регламента для зоны охраняемых объектов и проект карты этой зоны и направляет их в Федеральную службу охраны РФ на согласование.
В случае, если Правила землепользования и застройки соответствующего муниципального образования были утверждены до поступления соответствующих документов, эти правила подлежат изменению в порядке, установленном ГрК РФ.
5. Федеральная служба охраны РФ рассматривает проекты градостроительного регламента для зоны охраняемых объектов и карты этой зоны в течение месяца с даты их поступления и направляет заключение по ним в орган местного самоуправления соответствующего муниципального образования. Отрицательное заключение должно быть мотивировано.
При непоступлении заключения Федеральной службы охраны РФ в указанный срок проекты градостроительного регламента для зоны охраняемых объектов и карты этой зоны считаются согласованными.
6. Вынесение проектов градостроительного регламента для зоны охраняемых объектов и карты этой зоны на публичные слушания допускается при наличии положительного заключения Федеральной службы охраны РФ либо неполучении заключения в установленный срок. Публичные слушания по проектам градостроительного регламента для зоны охраняемых объектов и карты этой зоны, а также утверждение этих документов осуществляются в порядке, установленном ГрК РФ в отношении подготовки Правил землепользования и застройки.

Правовой режим зон охраняемых объектов

Рассмотрим ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства на территории зон охраняемых объектов на примере Санкт-Петербурга.

Так, на территории зон охраняемых объектов Службы охраны по Северо-Западному федеральному округу Федеральной службы охраны РФ установлены (п. 3.9 Градостроительных регламентов в части ограничений использования земельных участков и объектов капитального строительства в составе ПЗЗ Санкт-Петербурга¹):

1. Запрет на размещение:
 - опасных производственных объектов изготовления, переработки, хранения, транспортировки или уничтожения опасных веществ, указанных в приложении 1 к закону РФ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;
 - радиационно-опасных объектов производства, применения (использования), транспортировки, хранения и захоронения радиоактивных веществ, материалов и отходов (ядерных установок, радиоактивных источников и пунктов хранения, включая эксплуатацию судов и иных плавательных средств и летательных аппаратов) в соответствии с Федеральным законом «О радиационной безопасности населения»;
 - крупных торговых центров, логистических терминалов;
 - автозаправочных станций;
 - вертолётных площадок, кроме случаев, необходимых для обеспечения безопасности охраняемого объекта.

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

2. Необходимость согласовывать с уполномоченными органами размещение, проектирование и строительство следующих видов объектов:
 - радиопередающего оборудования;
 - объектов, пользующихся правом экстерриториальности;
 - временных сооружений;
 - установки рекламоносителей;
 - дорожной инфраструктуры;
 - инженерных коммуникаций;
 - стоянок, парковок, пирсов.
3. Ограничение высоты зданий и сооружений в зависимости от видимости охраняемого объекта или, в случае необходимости, наложение обременения на строительные компании об изменении условий видимости.

Из приведённого выше порядка установления зон охраняемых объектов и перечня запретов и ограничений, установленных на территории зон охраняемых объектов Службы охраны по Северо-Западному федеральному округу Федеральной службы охраны РФ, можно сделать вывод о том, что в рассматриваемых зонах могут устанавливаться ограничения в зависимости от характера охраняемого объекта и цели установления вокруг него охранной зоны, из чего следует необходимость проведения проверки на предмет нахождения земельного участка, на котором планируется осуществление строительства, в составе рассматриваемой зоны и получения в каждом случае разъяснений о характере установленных ограничений.

1.4.11. Зоны охраны, защитные зоны объектов культурного наследия

В соответствии с п. 4 ст. 99 ЗК РФ в целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ устанавливаются зоны охраны объектов культурного наследия. В пределах земель историко-культурного назначения за пределами земель населённых пунктов вводится особый правовой режим использования земель, запрещающий деятельность, несовместимую с основным назначением этих земель. Использование земельных участков, не отнесённых к землям историко-культурного назначения и расположенных в указанных зонах охраны, определяется Правилами землепользования и застройки в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры.

При этом следует отличать территорию объекта культурного наследия, зону охраны объекта культурного наследия и защитную зону объектов культурного наследия.

Согласно ст. 3.1 закона РФ от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – закон № 73-ФЗ), под *территорией объекта культурного наследия* понимается территория, непосредственно занятая данным объектом культурного наследия и (или) связанная с ним исторически и функционально, являющаяся его неотъемлемой частью.

В территорию объекта культурного наследия могут входить земли, земельные участки, части земельных участков, земли лесного фонда (далее – земли), водные объекты или их части, находящиеся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности физических или юридических лиц.

В границах территории объекта культурного наследия могут находиться земли, в отношении которых не проведён государственный кадастровый учёт.

Границы территории объекта культурного наследия определяются проектом границ территории объекта культурного наследия на основании архивных документов, в том числе исторических поземельных планов, и научных исследований с учётом особенностей каждого объекта культурного наследия, включая степень его сохранности и этапы развития.

Требования к составлению проектов границ территорий объектов культурного наследия установлены Приказом Минкультуры России от 04.06.2015 № 1745 «Об утверждении требований к составлению проектов границ территорий объектов культурного наследия».

Сведения о границах территории объекта культурного наследия, об ограничениях использования объекта недвижимого имущества, находящегося в границах территории объекта культурного наследия, вносятся в Единый государственный реестр недвижимости в соответствии с законом № 218-ФЗ. Отсутствие в ЕГРН указанных сведений не является основанием для несоблюдения требований к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия, установленных земельным законодательством РФ и статьёй 5.1 закона № 73-ФЗ.

Ст. 34 закона № 73-ФЗ определяет *правовой режим зон охраны объектов культурного наследия*.

Так, в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряжённой с ним территории устанавливаются следующие зоны охраны объекта культурного наследия:

1. Охранная зона объекта культурного наследия (ОЗ) – территория, в пределах которой в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия.
2. Зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности (ЗРЗ) – территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений.
3. Зона охраняемого природного ландшафта (ЗОЛ) – территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель, запрещающий или ограничивающий хозяйственную деятельность, строительство и реконструкцию существующих зданий и сооружений в целях сохранения (регенерации) природного ландшафта, включая долины рек, водоёмы, леса и открытые пространства, связанные композиционно с объектами культурного наследия.

В целях одновременного обеспечения сохранности нескольких объектов культурного наследия в их исторической среде допускается установление для данных объектов культурного наследия единой охранной зоны объектов культурного наследия, единой зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности и единой зоны охраняемого природного ландшафта (объединённая зона охраны объектов культурного наследия).

Необходимый состав зон охраны объекта культурного наследия, а также объединённой зоны охраны объектов культурного наследия определяется соответственно проектом зон охраны объекта культурного наследия или проектом объединённой зоны охраны объектов культурного наследия. Порядок разработки, согласования и утверждения таких проектов, а также требования к режимам использования земель и общие принципы установления требований к градостроительным регламентам в границах территорий указанных зон установлены Положением о зонах охраны объектов культурного наследия, утверждённым Постановлением Правительства РФ от 12.09.2015 № 972¹.

Решения об установлении, изменении зон охраны объектов культурного наследия (за исключением отнесённых к особо ценным объектам культурного наследия народов РФ, а также включённых в Список всемирного наследия), в том числе границы объединённой зоны охраны объектов культурного наследия принимаются, а особые режимы использования земель в границах территорий данных зон и требования к градостроительным регламентам в границах территорий данных зон утверждаются на основании проектов зон охраны объектов культурного наследия в отношении объектов культурного наследия федерального значения либо проекта объединённой зоны охраны объектов культурного наследия – органом государственной

¹ Постановление Правительства РФ от 12.09.2015 № 972 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации».

власти субъекта РФ по согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия, а в отношении объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения – в порядке, установленном законами субъектов РФ.

В соответствии с введённым законом № 342-ФЗ п. 5 ст. 34 закона № 73-ФЗ зоны охраны объекта культурного наследия должны быть установлены в срок не более чем два года со дня включения в реестр такого объекта культурного наследия.

Одновременно в п. 15 ст. 26 закона № 342-ФЗ предусмотрено, что зоны охраны объектов культурного наследия, в отношении которых до дня официального опубликования закона № 342-ФЗ (04.08.2018) установлены защитные зоны объектов культурного наследия (т. е. такие объекты культурного наследия включены в реестр ОКН до этой даты), должны быть установлены в срок не позднее 01.01.2020.

Решение о прекращении существования зон охраны объектов культурного наследия (за исключением отнесённых к особо ценным объектам культурного наследия народов РФ, а также включённых в Список всемирного наследия) принимается органом государственной власти субъекта РФ. При этом зоны охраны объекта культурного наследия прекращают существование без принятия решения о прекращении существования таких зон в случае исключения объекта культурного наследия из единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ.

Границы территории объекта культурного наследия и зон охраны объекта культурного наследия могут не совпадать с границами территориальных зон и границами земельных участков.

Процедура установления зон охраны объектов культурного наследия

1. Разработка проектов зон охраны объектов культурного наследия, проекта объединённой зоны охраны объектов культурного наследия

Осуществляется физическими или юридическими лицами на основе материалов историко-архитектурных, историко-градостроительных и архивных исследований (далее – историко-культурные исследования), а также с использованием данных государственного кадастра недвижимости при их наличии.

Разработка проектов зон охраны объектов культурного наследия и проектов объединённой зоны охраны объектов культурного наследия, материалов историко-культурных исследований, обосновывающих необходимость разработки проектов зон охраны объектов культурного наследия, включается в соответствующие федеральные и региональные целевые программы, в которых предусматриваются мероприятия по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия.

Разработка проектов зон охраны объектов культурного наследия и проектов объединённой зоны охраны объектов культурного наследия может также осуществляться по инициативе и за счёт средств органов местного самоуправления, собственников или пользователей объектов культурного наследия, правообладателей земельных участков, расположенных в границах зон охраны объектов культурного наследия.

Разработку проектов зон охраны объектов культурного наследия и проектов объединённой зоны охраны объектов культурного наследия организуют Министерство культуры Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

2. Проведение государственной историко-культурной экспертизы проекта зон охраны объекта культурного наследия

Положительное заключение государственной историко-культурной экспертизы является основанием для утверждения границ зон охраны объекта культурного наследия, режимов использования земель и требований к градостроительным регламентам в границах данных зон.

3. Представление проекта зон охраны объекта культурного наследия вместе с материалами по его обоснованию, положительным заключением государственной историко-культурной экспертизы и результатами общественного обсуждения (проводится при проведении

государственной историко-культурной экспертизы) в соответствующий орган государственной власти.

4. Утверждение границ зон охраны объекта культурного наследия и требований к режимам использования земель и градостроительным регламентам в границах данных зон:
 - границы зон охраны (объединённой зоны охраны) объекта культурного наследия федерального значения, признанного особо ценным объектом культурного наследия народов РФ или включённого в Список всемирного наследия, а также требования к режимам использования земель и градостроительным регламентам в границах данных зон утверждаются Министерством культуры РФ по согласованию с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ при наличии положительного заключения государственной историко-культурной экспертизы и заключения соответствующего органа исполнительной власти субъекта РФ;
 - границы зон охраны объекта культурного наследия федерального значения (за исключением особо ценного объекта культурного наследия народов РФ или включённого в Список всемирного наследия), режимы использования земель и требования к градостроительным регламентам в границах данных зон утверждаются органом государственной власти субъекта РФ по согласованию с Министерством культуры РФ;
 - границы зон охраны объекта культурного наследия регионального значения или местного значения, режимы использования земель и требования к градостроительным регламентам в границах данных зон утверждаются органом государственной власти субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ, на территории которого расположен данный объект культурного наследия.
5. Направление органом государственной власти, утвердившим границы зон охраны объекта культурного наследия (объединённой зоны охраны), копии решения об установлении зон охраны объекта культурного наследия в соответствующий орган местного самоуправления городского округа или муниципального района, на территории которого расположены указанные зоны.

Направление копии акта органа государственной власти субъекта РФ об утверждении зон охраны объектов культурного наследия федерального значения, объединённой зоны охраны объектов культурного наследия, включая текстовое и графическое приложения к ним, в Министерство культуры РФ.

Внесение сведений о наличии зон охраны объекта культурного наследия в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, размещение в федеральной государственной информационной системе территориального планирования и представление в установленном порядке в орган кадастрового учёта для внесения в государственный кадастр недвижимости (применительно к зонам охраны объектов культурного наследия, устанавливаемым после 04.08.2018, важно помнить о том, что такие зоны будут считаться установленными только со дня внесения сведений о зоне в ЕГРН в соответствии с п. 24 ст. 106 ЗК РФ).

Утверждённые границы зон охраны объекта культурного наследия (объединённой зоны охраны), режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон обязательно учитываются и отображаются в документах территориального планирования, Правилах землепользования и застройки, документации по планировке территории (в случае необходимости в указанные документы вносятся изменения в установленном порядке).

Режим использования земель и градостроительный регламент в границах ОЗ, в том числе единой ОЗ:

- запрещение строительства объектов капитального строительства, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и восстановление (регенерацию) историко-градостроительной и (или) природной среды объекта культурного наследия (восстановление, воссоздание, восполнение частично или полностью утраченных элементов и (или) характеристик историко-градостроительной и (или) природной среды);

- ограничение капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства и их частей, в том числе касающееся их размеров, пропорций и параметров, использования отдельных строительных материалов, применения цветовых решений, особенностей деталей и малых архитектурных форм;
- ограничение хозяйственной деятельности, необходимое для обеспечения сохранности объекта культурного наследия, в том числе запрет или ограничение на размещение рекламы, вывесок, временных построек и объектов (автостоянок, киосков, навесов);
- сохранение градостроительных (планировочных, типологических, масштабных) характеристик историко-градостроительной и природной среды, в том числе всех исторически ценных градоформирующих объектов;
- обеспечение визуального восприятия объекта культурного наследия в его историко-градостроительной и природной среде, в том числе сохранение и восстановление сложившегося в природном ландшафте соотношения открытых и закрытых пространств;
- соблюдение требований в области охраны окружающей среды, необходимых для обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом и ландшафтном окружении, а также сохранности охраняемого природного ландшафта;
- иные требования, необходимые для обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом и ландшафтном окружении.

Режим использования земель и градостроительный регламент в границах ЗРЗ, в том числе единой ЗРЗ:

- ограничение строительства, необходимое для обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде, в том числе касающееся размеров, пропорций и параметров объектов капитального строительства и их частей, использования отдельных строительных материалов, применения цветовых решений;
- ограничение капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства и их частей, в том числе касающееся их размеров, пропорций и параметров, использования отдельных строительных материалов, применения цветовых решений;
- обеспечение визуального восприятия объекта культурного наследия в его историко-градостроительной и природной среде;
- ограничение хозяйственной деятельности, необходимое для обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историко-градостроительной и природной среде;
- сохранение качества окружающей среды, необходимого для обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историко-градостроительной и природной среде;
- соблюдение требований в области охраны окружающей среды, необходимых для обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом и ландшафтном окружении, а также охраняемого природного ландшафта;
- иные требования, необходимые для обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историко-градостроительной и природной среде.

Режим использования земель и градостроительный регламент в границах ЗОЛ, в том числе единой ЗОЛ:

- запрещение строительства объектов капитального строительства, ограничение хозяйственной деятельности, капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства и их частей в целях сохранения и восстановления композиционной связи с объектом культурного наследия природного ландшафта, включая долины рек, водоёмы, леса и открытые пространства (за исключением работ по благоустройству территории и размещению малых архитектурных форм);
- сохранение качества окружающей среды, необходимого для обеспечения сохранности и восстановления (регенерации) охраняемого природного ландшафта;
- сохранение сложившегося в охраняемом природном ландшафте соотношения открытых и закрытых пространств в целях обеспечения визуального восприятия объекта культурного наследия в его историко-градостроительной и природной среде;

- соблюдение требований в области охраны окружающей среды, необходимых для обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом и ландшафтном окружении, а также охраняемого природного ландшафта;
- иные требования, необходимые для сохранения и восстановления (регенерации) охраняемого природного ландшафта.

Защитные зоны объектов культурного наследия

От зоны охраны объекта культурного наследия следует отличать защитную зону объекта культурного наследия. Такая зона прекращает существование со дня внесения в ЕГРН сведений о зонах охраны такого объекта культурного наследия.

Согласно ст. 34.1 закона № 73-ФЗ *защитными зонами объектов культурного наследия* являются территории, которые прилегают к включённым в реестр памятникам и ансамблям и в границах которых в целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия и композиционно-видовых связей (панорам) запрещаются строительство объектов капитального строительства и их реконструкция, связанная с изменением их параметров (высоты, количества этажей, площади), за исключением строительства и реконструкции линейных объектов.

Защитные зоны не устанавливаются для объектов археологического наследия, некрополей, захоронений, расположенных в границах некрополей, произведений монументального искусства, а также памятников и ансамблей, расположенных в границах достопримечательного места, в которых соответствующим органом охраны объектов культурного наследия установлены специальные требования и ограничения в соответствии со ст. 56.4 закона № 73-ФЗ.

Защитные зоны устанавливаются только для объектов культурного наследия, включённых в реестр таких объектов; в отношении «вновь выявленных объектов культурного наследия» (т.е. ещё не включённых в реестр объектов, где не определён предмет охраны) защитные зоны не устанавливаются.

Границы защитной зоны объекта культурного наследия устанавливаются:

- 1) для памятника, расположенного в границах населённого пункта, на расстоянии 100 метров от внешних границ территории памятника; для памятника, расположенного вне границ населённого пункта, на расстоянии 200 метров от внешних границ территории памятника;
- 2) для ансамбля, расположенного в границах населённого пункта, на расстоянии 150 метров от внешних границ территории ансамбля; для ансамбля, расположенного вне границ населённого пункта, на расстоянии 250 метров от внешних границ территории ансамбля.

В случае отсутствия утверждённых границ территории объекта культурного наследия, расположенного в границах населённого пункта, границы защитной зоны такого объекта устанавливаются на расстоянии 200 метров от линии внешней стены памятника либо от линии общего контура ансамбля, образуемого соединением внешних точек наиболее удалённых элементов ансамбля, включая парковую территорию. В случае отсутствия утверждённых границ территории объекта культурного наследия, расположенного вне границ населённого пункта, границы защитной зоны такого объекта устанавливаются на расстоянии 300 метров от линии внешней стены памятника либо от линии общего контура ансамбля, образуемого соединением внешних точек наиболее удалённых элементов ансамбля, включая парковую территорию.

Региональный орган охраны объектов культурного наследия вправе принять решение, предусматривающее установление границ защитной зоны объекта культурного наследия на расстоянии, отличном от вышеуказанных расстояний, на основании заключения историко-культурной экспертизы с учётом историко-градостроительного и ландшафтного окружения такого объекта культурного наследия в порядке, установленном Правительством РФ.

Также важно помнить о том, что в соответствии с п.п. 1, 19 ст. 106 ЗК РФ защитная зона объекта культурного наследия возникает в силу федерального закона, т.е. принятия специального решения о её установлении не требуется, однако необходимы подготовка сведений о границах такой зоны и их внесение в ЕГРН. Защитные зоны объектов культурного наследия, включённых в реестр ОКН после 04.08.2018, будут считаться установленными со дня внесения сведений о та-

ких зонах в ЕГРН (п. 24 ст. 106 ЗК РФ). В отношении защитных зон, возникших до 04.08.2018, будет действовать переходный период, в течение которого они будут признаваться существующими и при отсутствии сведений о них в ЕГРН, а в отношении объектов культурного наследия должны быть установлены зоны охраны с включением сведений о них в ЕГРН (до 01.01.2020) (п.п. 8, 15 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

Требования к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия

Согласно ст. 3 закона № 73-ФЗ к объектам культурного наследия относятся объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

При этом такие объекты подразделяются на следующие виды:

1. Памятники – отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями (в том числе памятники религиозного назначения, относящиеся в соответствии с законом РФ от 30.11.2010 № 327-ФЗ¹ к имуществу религиозного назначения); мемориальные квартиры; мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники, включая военные; объекты археологического наследия.
2. Ансамбли – чётко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединённых памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также памятников и сооружений религиозного назначения, в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, которые могут быть отнесены к градостроительным ансамблям; произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары), некрополи; объекты археологического наследия.
3. Достопримечательные места – творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места традиционного бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; объекты археологического наследия; места совершения религиозных обрядов; места захоронений жертв массовых репрессий; религиозно-исторические места.

В отношении установленной в соответствии со ст. 3.1 закона № 73-ФЗ территории объекта культурного наследия устанавливается правовой режим, не связанный с режимом использования земель зон охраны объектов культурного наследия, о которых речь шла ранее (территории объектов культурного наследия не признаются видом ЗОУИТ в ст. 105 ЗК РФ, однако в границах таких территорий предусматриваются крайне серьёзные ограничения осуществления деятельности, подлежащие обязательному соблюдению).

В границах территории объекта культурного наследия запрещается:

- строительство объектов капитального строительства и увеличение объёмно-пространственных характеристик существующих на территории памятника или ансамбля объектов капитального строительства;

¹ Федеральный закон от 30.11.2010 № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности».

- проведение земляных, строительных, мелиоративных и иных работ, за исключением работ по сохранению объекта культурного наследия или его отдельных элементов, сохранению историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия.

В границах территории объекта культурного наследия – достопримечательного места – разрешается:

- работы по сохранению памятников и ансамблей, находящихся в границах территории достопримечательного места, работы, направленные на обеспечение сохранности особенностей достопримечательного места, являющихся основаниями для включения его в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ и подлежащих обязательному сохранению;
- строительство объектов капитального строительства в целях воссоздания утраченной градостроительной среды;
- осуществление ограниченного строительства, капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства при условии сохранения особенностей достопримечательного места, являющихся основаниями для включения его в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ и подлежащих обязательному сохранению.

На территории памятника, ансамбля или достопримечательного места разрешается ведение хозяйственной деятельности, не противоречащей требованиям обеспечения сохранности объекта культурного наследия и позволяющей обеспечить функционирование объекта культурного наследия в современных условиях.

Требования к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места, а также требования к градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места устанавливаются:

1. федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, – для достопримечательного места федерального значения;
2. органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, – для достопримечательного места регионального значения;
3. органом местного самоуправления, уполномоченным в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, – для достопримечательного места местного (муниципального) значения.

Орган, установивший требования к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места, в течение пяти дней со дня вступления в силу акта об установлении таких требований направляет копию указанного акта в Росреестр.

1.4.12. Охранная зона особо охраняемой природной территории

Статус особо охраняемых природных территорий регулируется Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – закон № 33-ФЗ). При этом необходимо различать:

- 1) сами особо охраняемые природные территории;
- 2) охранные зоны таких особо охраняемых природных территорий.

В соответствии со ст. 105 ЗК РФ к ЗОУИТ относятся только охранные зоны особо охраняемых природных территорий (вероятно, по логике законодателя, в данном случае ЗОУИТ является территория, устанавливаемая в связи с существованием определённого объекта, но не сама территория такого объекта, что не отменяет необходимость соблюдения специального режима в границах самого объекта). Правовой режим самих особо охраняемых природных территорий устанавливается путём т. н. зонирования (п. 14 ст. 2 закона № 33-ФЗ в ред. закона № 342-ФЗ):

1. основные (а также при необходимости вспомогательные) виды разрешённого использования земельных участков, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий, определяются положением об особо охраняемой природной территории; в случае зонирования особо охраняемой природной территории основные и вспомогательные виды разрешённого использования земельных участков предусматриваются положением об особо охраняемой природной территории применительно к каждой функциональной зоне особо охраняемой природной территории;
2. в случаях, если разрешённое использование земельных участков в границах особо охраняемой природной территории допускает строительство на них, в положении об особо охраняемой природной территории устанавливаются предельные (максимальные и (или) минимальные) параметры разрешённого строительства, реконструкции объектов;
3. положения об особо охраняемых природных территориях, которые утверждены до 01.09.2018, должны быть приведены в соответствие с требованиями закона до 01.07.2020;
4. до установления в положении об особо охраняемой природной территории видов разрешённого использования земельных участков, предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, но не позднее 01.07.2020 указанные виды разрешённого использования, параметры определяются органом исполнительной власти, органом местного самоуправления, в ведении которых находится особо охраняемая природная территория (п. 6 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

Такое определение ограничений в границах особо охраняемых природных территорий путём установления видов разрешённого использования и предельных параметров не следует путать с градостроительным зонированием (в силу п. 6 ст. 36 ГрК РФ градостроительные регламенты не устанавливаются для земель особо охраняемых природных территорий). В данном случае речь идёт просто о способе установления ограничений деятельности в границах особо охраняемой природной территории.

Правовой режим особо охраняемых территорий

Особо охраняемые природные территории – участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Информация об особо охраняемых природных территориях дополнительно фиксируется в государственном кадастре особо охраняемых природных территорий¹. В соответствии с п. 12 ст. 2 закона № 33-ФЗ (в ред. закона № 342-ФЗ) обязательным приложением к решению о создании особо охраняемой природной территории являются сведения о границах такой территории, которые должны содержать графическое описание местоположения границ такой территории, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, используемой для ведения ЕГРН.

Категории особо охраняемых природных территорий предусмотрены ст. 2 закона № 33-ФЗ.

Такие территории могут иметь федеральное, региональное и местное значение. Отнесение к одной из таких категорий показывает, органы власти какого уровня имеют полномочия по управлению соответствующей особо охраняемой природной территорией.

Кроме того, такие территории делятся на несколько категорий в зависимости от особенностей правового режима и предмета охраны.

Основные особенности предусмотренных законом категорий описаны в таблице 15.

¹ Неофициальный сайт: oopt.aari.ru

Таблица 15. ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ КАТЕГОРИЙ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Наименование	Уровень	Чем определяется режим	Предусмотренные законом ограничения
Государственный природный заповедник (раздел II закона № 33-ФЗ)	Федеральное значение	Положение о заповеднике, утверждаемое Минприроды РФ	Полный запрет на любую хозяйственную деятельность, за исключением случаев, указанных в п. 2 ст. 9 закона № 33-ФЗ. Недвижимое имущество, расположенное на территории заповедника, является федеральной собственностью. Земельные участки, расположенные в границах государственных природных заповедников, не подлежат отчуждению из федеральной собственности.
Национальный парк (раздел III закона № 33-ФЗ)	Федеральное значение	Положение, утверждаемое Минприроды РФ	Запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка. В частности, запрещено строительство любых объектов, за исключением объектов, связанных с функционированием национальных парков и с обеспечением функционирования расположенных в их границах населённых пунктов. Земельные участки в границах национальных парков не подлежат отчуждению из федеральной собственности. Однако допускается их предоставление в аренду для осуществления рекреационной деятельности в пределах соответствующих зон национального парка.
Природный парк (раздел IV закона № 33-ФЗ)	Региональное значение	Положение, утверждаемое решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ	Конкретные особенности определяются положением о природном парке. При этом в любом случае запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры.
Государственный природный заказник (раздел V закона № 33-ФЗ)	Федеральное или региональное значение	Положение, утверждаемое уполномоченным органом власти федерального или регионального уровня	Конкретные особенности определяются положением о государственном природном заказнике. Объявление территории государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков.
Памятник природы (раздел VI закона № 33-ФЗ)	Федеральное или региональное значение	Охранное обязательство/паспорт, оформляемые уполномоченным органом власти федерального или регионального уровня	Запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы. Конкретные особенности определяются в паспорте/охранном обязательстве. Объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков.
Дендрологический парк и ботанический сад (раздел VII закона № 33-ФЗ)	Федеральное или региональное значение	Положение, утверждаемое уполномоченным органом власти федерального или регионального уровня	Запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов. Конкретные особенности определяются положением о дендрологическом парке или ботаническом саде.

Наименование	Уровень	Чем определяется режим	Предусмотренные законом ограничения
Иная особо охраняемая природная территория	Региональное или местное значение	Законами субъектов РФ могут устанавливаться иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения. Режим определяется на основании региональных/муниципальных правовых актов, которыми регулируется создание особо охраняемой природной территории	Определяется на основании региональных/муниципальных правовых актов, которыми регулируется создание особо охраняемой природной территории.

Охранные зоны особо охраняемых природных территорий

Для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки и памятники природы на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах устанавливаются охранные зоны.

Решения об установлении, изменении, о прекращении существования охранных зон особо охраняемых природных территорий принимаются в отношении:

- 1) охранных зон государственных природных заповедников, национальных парков и памятников природы федерального значения – федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся указанные особо охраняемые природные территории;
- 2) охранных зон природных парков и памятников природы регионального значения – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Постановлением Правительства РФ от 19.02.2015 № 138 утверждены Правила создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон.

Правилами предусматривается, что решения о создании охранных зон государственных природных заповедников, национальных парков и памятников природы федерального значения и об установлении их границ принимаются Минприроды России. Также предусмотрено согласование проекта решения о создании охранной зоны с уполномоченными органами.

Минимальная ширина охранной зоны государственного природного заповедника или национального парка – один километр.

В п. 28 указанного постановления предусмотрено, что режим охранной зоны, т.е. конкретные ограничения на использование участков, устанавливается положением об охранной зоне конкретного государственного природного заповедника, национального парка, природного парка или памятника природы, утверждаемым органом государственной власти, принимающим решение о её создании.

1.4.13. Округа санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов

Округа санитарной (горно-санитарной) охраны устанавливаются на землях территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов в целях сохранения благоприятных санитарных и экологических условий для организации профилактики и лечения заболеваний человека (п. 2 ст. 96 ЗК РФ).

В соответствии с п. 1 ст. 16 закона РФ от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (далее – закон № 26-ФЗ) охрана природных лечебных ресурсов¹, лечебно-оздоровительных местностей² и курортов³ осуществляется посредством установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны.

Понятие «округ санитарной (горно-санитарной) охраны» содержится в ст. 1 закона № 26-ФЗ. В соответствии с указанной статьёй округом санитарной (горно-санитарной) охраны признаётся территория с установленным в соответствии с законодательством режимом хозяйствования, проживания, природопользования, обеспечивающим защиту и сохранение природных лечебных ресурсов и лечебно-оздоровительной местности с прилегающими к ней участками от загрязнения и преждевременного истощения.

При этом для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, где природные лечебные ресурсы относятся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и др.), устанавливаются округа *горно-санитарной охраны*. В остальных случаях устанавливаются округа *санитарной охраны*.

Границы округов санитарной (горно-санитарной) охраны

В силу ст. 1 закона № 26-ФЗ внешний контур округа санитарной (горно-санитарной) охраны является границей лечебно-оздоровительной местности, курорта, курортного региона (района), т.е. округа санитарной (горно-санитарной) охраны устанавливаются по границам лечебно-оздоровительной местности/курорта, а не вокруг соответствующих территорий.

Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны, установленные для лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, утверждаются Правительством РФ, а для лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения – исполнительными органами государственной власти субъектов РФ (п. 2 ст. 16 закона № 26-ФЗ).

Соответственно, одно лишь приобретение конкретной территорией статуса лечебно-оздоровительной местности/курорта не влечёт автоматическое возникновение округа санитарной (горно-санитарной) охраны. О возникновении округов санитарной (горно-санитарной) охраны можно говорить только в случае утверждения границ и режима округов уполномоченным органом.

Так, границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения утверждаются Правительством РФ по совместному представлению органа исполнительной власти субъекта РФ и Министерства здравоохранения РФ (п. 18 Постановления Правительства РФ № 1425⁴).

При этом проект округа санитарной (горно-санитарной) охраны подлежит согласованию с Росприроднадзором и органом исполнительной власти субъекта РФ, а проект округа горно-санитарной охраны – также с Ростехнадзором. Также требуется получение санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии проекта требованиям санитарного законодательства (п. 9 Постановления Правительства РФ № 1425).

¹ *Природные лечебные ресурсы* – минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озёр, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха.

² *Лечебно-оздоровительной местностью* признаётся территория, обладающая природными лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения (ст. 1 закона № 26-ФЗ). Лечебно-оздоровительные местности могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Конкретная территория приобретает статус лечебно-оздоровительной местности в результате её признания таковой актом уполномоченного органа соответствующего уровня власти (п.п. 1–2 ст. 3 закона № 26-ФЗ).

³ *Курортом* признаётся освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры. Территория с компактно расположенными на ней курортами, объединённая общим округом санитарной (горно-санитарной) охраны, является *курортным регионом (районом)* (ст. 1 закона № 26-ФЗ). Курорты могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Конкретная территория приобретает статус курорта в результате её признания таковым актом уполномоченного органа соответствующего уровня власти (п.п. 1–2 ст. 3 закона № 26-ФЗ).

⁴ Постановление Правительства РФ от 07.12.1996 № 1425 «Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения».

При этом необходимо отметить, что существует большое количество нормативных актов, устанавливающих границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, которые были приняты до вступления в силу закона №26-ФЗ¹. Данные нормативно-правовые акты не могут считаться принятыми с соблюдением установленной в настоящее время процедуры, однако сложившаяся судебная практика свидетельствует о том, что суды признают, что утверждённые до вступления в силу закона №26-ФЗ округа санитарной (горно-санитарной) охраны не утрачивают правового значения².

Более того, судебной практикой признаётся допустимым включение описания границ округов санитарной (горно-санитарной) охраны, утверждённых до вступления в силу закона №26-ФЗ, в нормативный акт, принятый после вступления в силу закона №26-ФЗ (как правило, о признании определённой территории лечебно-оздоровительной местностью/курортом). Такой «перенос границ» округа санитарной (горно-санитарной) охраны в новый нормативно-правовой акт, по мнению судов, означает описание границ округа в новой системе координат, что не противоречит нормам законодательства, регулирующим вопросы установления границ округов санитарной (горно-санитарной) охраны, и не свидетельствует о необходимости разработки нового проекта округа санитарной (горно-санитарной) охраны³.

В соответствии с п. 21 Постановления Правительства РФ № 1425 вынесение на местность установленных границ округа санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляет орган местного самоуправления не позднее чем через шесть месяцев после утверждения округа. Оповещение физических и юридических лиц об установленных границах и о режиме, действующем в каждой из зон округа санитарной или горно-санитарной охраны, производится в установленном порядке. В то же время в судебных актах признаётся, что бездействие уполномоченных органов по определению на местности установленных границ округов санитарной (горно-санитарной) охраны не влияет на придание особого правового режима землям в границах лечебно-оздоровительной местности/курорта федерального значения⁴.

Правовой режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны

В составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется *до трёх зон*, для которых предусмотрен самостоятельный режим хозяйственной деятельности (п. 3 ст. 16 закона № 26-ФЗ).

Применительно к лечебно-оздоровительным местностям и курортам федерального значения устанавливается, что для местностей/курортов, не имеющих на своей территории гидро-минеральной базы, месторождений лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов, требующих строгой охраны, количество зон может быть сокращено до двух (второй и третьей), а для лечебно-оздоровительных местностей, которые представляют собой незаселённые и неосвоенные территории, – до одной (второй) зоны. Округа санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, имеющие в своём составе одну (вторую) зону, по мере освоения территории в курортных целях корректируются с выделением в их пределах третьей зоны (п. 11 Постановления Правительства РФ № 1425).

А. Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд

Земельные участки, располагающиеся в границах второй и третьей зон округа санитарной (горно-санитарной) охраны, не изымаются для государственных или муниципальных нужд у правообладателей.

¹ См., например, Постановление Совмина РСФСР от 09.07.1985 № 300 «Об установлении границ и режима округа санитарной охраны курортов Ессентуки, Железноводск, Кисловодск и Пятигорск в Ставропольском крае», от 30.01.1985 № 45 «Об установлении границ и режима округа санитарной охраны курорта Анапа в Краснодарском крае».

² Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24.05.2017 № 91-АПГ17-2, Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 05.08.2014 по делу № А63-2102/2012, от 30.07.2015 № Ф08-5282/2015 по делу № А32-20774/2014.

³ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24.05.2017 № 91-АПГ17-2.

⁴ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 05.08.2014 по делу № А63-2102/2012.

Земельные участки, располагающиеся в границах первой зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны, не изымаются для государственных или муниципальных нужд у правообладателей, за исключением случаев, если в соответствии с установленным санитарным режимом предусматривается полное изъятие этих земельных участков из оборота (п. 3 ст. 96 ЗК РФ).

Б. Ограничение режима хозяйственной деятельности

1. На территории *первой зоны* запрещается:
 - проживание;
 - все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий.
2. На территории *второй зоны* запрещается:
 - размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха;
 - проведение работ, загрязняющих окружающую среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению.
3. На территории *третьей зоны* вводятся ограничения на:
 - размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений;
 - осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей среды, природных лечебных ресурсов и их истощением (ч. 3 ст. 16 закона № 26-ФЗ).

Обеспечение установленного режима санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляется: в первой зоне – пользователями, во второй и третьей зонах – правообладателями земельных участков и проживающими в этих зонах гражданами (ч. 4 ст. 16 закона № 26-ФЗ).

В. Особенности режима хозяйственной деятельности в границах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения

П.п. 12–14 Постановления Правительства РФ № 1425 предусматривают особенности режима хозяйственной деятельности в границах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения.

Так, конкретизируется, что на территории *первой зоны* округов санитарной (горно-санитарной) охраны разрешается:

- осуществление связанных с эксплуатацией природных лечебных ресурсов горных и земельных работ;
- строительство сооружений (каптажей, надкаптажных зданий, насосных станций, трубопроводов, резервуаров);
- размещение питьевых галерей и бюветов, эстакад и других устройств для добычи минеральных вод и лечебных грязей, выполнение берегоукрепительных, противооползневых и противоэрозионных работ;
- строительство и ремонт средств связи и парковых сооружений методами, не наносящими ущерба природным лечебным ресурсам.

Раскрывается понятие «работ, загрязняющих окружающую природную среду и приводящих к истощению природных лечебных ресурсов», запрещённых на территории *второй зоны* округов санитарной (горно-санитарной) охраны. К таким работам, в частности, относятся:

- строительство новых и расширение действующих промышленных объектов;
- производство горных и других работ, не связанных непосредственно с освоением лечебно-оздоровительной местности, а также с развитием и благоустройством курорта;
- строительство животноводческих и птицеводческих комплексов и ферм, устройство навозохранилищ;
- размещение складов ядохимикатов, минеральных удобрений и горюче-смазочных материалов;

- строительство транзитных автомобильных дорог;
- размещение коллективных стоянок автотранспорта без соответствующей системы очистки от твёрдых отходов, отработанных масел и сточных вод;
- строительство жилых домов, организация и обустройство садово-огороднических участков и палаточных туристических стоянок без централизованных систем водоснабжения и канализации;
- складирование и захоронение промышленных, бытовых и сельскохозяйственных отходов;
- сброс сточных и дренажных вод в водные объекты (за исключением сброса очищенных вод через специальные глубоководные выпуски), а также другие виды водопользования, отрицательно влияющие на санитарное и экологическое состояние этих объектов.

Также Постановлением Правительства РФ № 1425 определены особенности правового режима зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны, установленных для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, обладающих конкретными лечебными ресурсами.

1.4.14. Приаэродромная территория

Значительные изменения в регулировании порядка установления приаэродромной территории и режима хозяйственной деятельности на ней связаны с принятием закона № 135-ФЗ¹.

Ранее особенностью режима этой зоны являлась необходимость согласования капитального строительства одновременно:

- со старшим авиационным начальником аэродрома;
- с собственником аэродрома (ст. 46 Воздушного кодекса РФ, далее в настоящем подразделе – ВК РФ, п. 58 Постановления № 138² в предыдущей редакции).

При этом признавалось, что при отсутствии таких согласований, если объект строится в пределах приаэродромной территории, в выдаче разрешения на строительство должно быть отказано³. Если объект уже построен без получения соответствующих согласований, он может быть признан самовольной постройкой⁴.

В соответствии с изменениями 2017 г. необходимость согласования размещения объектов капитального строительства в пределах приаэродромной территории заменяется необходимостью соблюдать особый режим хозяйственной деятельности в границах подзон приаэродромной территории, что проверяется в рамках процедуры выдачи (а также прекращения действия) разрешения на строительство. Предусмотрена детальная процедура установления приаэродромной территории, введены общие ограничения деятельности на приаэродромной территории, конкретизируемые в решении об установлении конкретной приаэродромной территории, введены новые правила в части выдачи разрешений на строительство в границах приаэродромной территории.

Также было исключено отдельное регулирование ограничений хозяйственной деятельности в районе аэродрома и в зоне посадки (ст. 47 ВК РФ, п.п. 59-60 Постановления № 138 в предыдущей редакции).

В соответствии со ст. 47 ВК РФ приаэродромная территория устанавливается решением уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти в целях обеспечения безопасности полётов воздушных судов, перспективного развития аэропорта и исключения негативного воздействия оборудования аэродрома и полётов воздушных судов на здоровье

¹ Федеральный закон от 01.07.2017 № 135-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка установления и использования приаэродромной территории и санитарно-защитной зоны».

² Постановление Правительства РФ от 11.03.2010 № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации».

³ Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 06.03.2014 по делу № А33-8067/2012.

⁴ См. п. 10 Обзора судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации (информационное письмо Президиума ВАС РФ от 09.12.2010 № 143).

человека и окружающую среду. Указанным решением на приаэродромной территории устанавливаются ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности.

Правила установления приаэродромной территории и выделения на приаэродромной территории подзон (далее в настоящем разделе – Правила) утверждены Постановлением № 1460¹.

Проект решения об установлении приаэродромной территории (далее – проект) подготавливается:

- а) застройщиком, который осуществляет строительство и реконструкцию сооружения аэродрома, – при архитектурно-строительном проектировании в целях строительства, реконструкции сооружений аэродрома;
- б) оператором аэродрома – в отношении аэродромов, введённых в эксплуатацию до дня вступления в силу закона № 135-ФЗ (01.07.2017) (под оператором аэродрома понимается оператор аэродрома гражданской авиации, организация, осуществляющая эксплуатацию аэродрома экспериментальной авиации, федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром государственной авиации, или организация, уполномоченная указанным федеральным органом исполнительной власти).

Проект утверждается уполномоченным органом при наличии положительного санитарно-эпидемиологического заключения Роспотребнадзора.

Принятию решения уполномоченным органом предшествует согласование проекта высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, в границах территории которого полностью или частично расположена приаэродромная территория, в отношении которой подготовлен проект, осуществляемое с учётом заключений уполномоченных органов местного самоуправления муниципальных образований, в границах территорий которых полностью или частично расположена приаэродромная территория.

В случае наличия разногласий в отношении проекта высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в соответствующий уполномоченный федеральный орган направляется отказ в согласовании проекта решения с приложением перечня замечаний, послуживших основаниями для такого отказа, а также с обоснованием позиции по существу каждого из замечаний, подписанный руководителем согласующего органа или по указанию руководителя его заместителями. Уполномоченный федеральный орган в течение 10 дней со дня поступления от согласующего органа отказа в согласовании проекта решения направляет его, а также проект решения в Правительственную комиссию по транспорту для принятия решения по разногласиям в отношении проекта.

Подготовка проекта осуществляется на основе результатов проведённых исследований, в том числе научно-исследовательских работ в части, касающейся обеспечения безопасности полётов воздушных судов, перспективного развития аэродрома и исключения негативного воздействия оборудования аэродрома и полётов воздушных судов на здоровье человека и окружающую среду.

Решение об установлении приаэродромной территории (далее – решение) принимается:

- а) в отношении аэродромов государственной авиации – Министерством обороны РФ;
- б) в отношении аэродромов экспериментальной авиации – Министерством промышленности и торговли РФ;
- в) в отношении аэродромов гражданской авиации – Федеральным агентством воздушного транспорта (Росавиация).

Решение включает в себя:

- а) текстовое и графическое описание местоположения границ приаэродромной территории и выделенных на ней подзон, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, используемой для ведения ЕГРН;

¹ Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории».

б) перечень ограничений использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности.

В отношении аэродрома *совместного базирования* или аэродрома *совместного использования* решение утверждается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром, по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, которым разрешено совместное базирование на аэродроме или которые осуществляют совместное использование аэродрома.

После принятия решения об установлении приаэродромной территории соответствующий орган направляет его копию в срок, не превышающий 5 рабочих дней со дня вступления в силу решения, в Росреестр, а также в органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах территорий которых полностью или частично расположена приаэродромная территория.

Исключение аэродрома из Государственного реестра аэродромов и вертодромов гражданской авиации РФ, или Государственного реестра аэродромов и вертодромов государственной авиации РФ, или Государственного реестра аэродромов и вертодромов экспериментальной авиации РФ является основанием для признания утратившим силу решения в отношении такого аэродрома.

На приаэродромной территории могут выделяться следующие подзоны, в которых устанавливаются ограничения использования объектов недвижимости и осуществления деятельности.

Таблица 16. ПОДЗОНЫ ПРИАЭРОДРОМНОЙ ТЕРРИТОРИИ

Подзона	Порядок выделения	Ограничение хозяйственной деятельности
Первая подзона	по внешним границам земельных участков, предоставленных для размещения и эксплуатации зданий, сооружений и оборудования, подлежащих размещению в указанных подзонах, отграничивающим такие земельные участки от земельных участков, предназначенных для иных целей	запрещается размещать объекты, не предназначенные для организации и обслуживания воздушного движения и воздушных перевозок, обеспечения взлёта, посадки, руления и стоянки воздушных судов
Вторая подзона		запрещается размещать объекты, не предназначенные для обслуживания пассажиров и обработки багажа, грузов и почты, обслуживания воздушных судов, хранения авиационного топлива и заправки воздушных судов, обеспечения энергоснабжения, а также объекты, не относящиеся к инфраструктуре аэропорта
Третья подзона	в границах полос воздушных подходов, установленных в соответствии с Федеральными правилами использования воздушного пространства, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 № 138	запрещается размещать объекты, высота которых превышает ограничения, установленные уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти при установлении соответствующей приаэродромной территории
Четвёртая подзона	по границам зон действия средств радиотехнического обеспечения полётов воздушных судов и авиационной электросвязи, обозначенным в аэронавигационном паспорте аэродрома гражданской авиации, инструкции по производству полётов в районе аэродрома государственной (экспериментальной) авиации	запрещается размещать объекты, создающие помехи в работе наземных объектов средств и систем обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи, предназначенных для организации воздушного движения и расположенных вне первой подзоны

Подзона	Порядок выделения	Ограничение хозяйственной деятельности
Пятая подзона	по границам, установленным исходя из требований безопасности полётов и промышленной безопасности опасных производственных объектов с учётом максимального радиуса зон поражения в случаях происшествий техногенного характера на опасных производственных объектах	запрещается размещать опасные производственные объекты, функционирование которых может повлиять на безопасность полётов воздушных судов
Шестая подзона	по границам, установленным на удалении 15 км от контрольной точки аэродрома	запрещается размещать объекты, способствующие привлечению и массовому скоплению птиц
Седьмая подзона	по границам, установленным согласно расчётам, учитывающим следующие факторы: <ul style="list-style-type: none"> • в части электромагнитного воздействия – границы зон действия средств радиотехнического обеспечения полётов воздушных судов и авиационной электросвязи, обозначенных в аэронавигационном паспорте аэродрома гражданской авиации, или в инструкции по производству полётов в районе аэродрома государственной авиации, или в инструкции по производству полётов в районе аэродрома экспериментальной авиации • в части концентрации загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и шумового воздействия – типы используемых воздушных судов, траектории взлёта, посадки и маневрирования воздушных судов в районе аэродрома, расписание движения воздушных судов (в дневное и ночное время), рельеф местности и климатологическое описание аэродрома 	запрещается размещать объекты, виды которых в зависимости от их функционального назначения определяются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти при установлении соответствующей приаэродромной территории с учётом требований законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ввиду превышения уровня шумового, электромагнитного воздействий, концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе в подзоне)

Кроме того, в Постановлении Правительства РФ от 11.03.2010 № 138 сохранена норма о том, что обязательному согласованию с территориальным органом Федерального агентства воздушного транспорта подлежит размещение линий связи и линий электропередачи, сооружений различного назначения вне района аэродрома, если их истинная высота превышает 50 метров.

Это требование распространяется на всю территорию муниципального образования за пределами района аэродрома и связано с необходимостью обеспечения безопасности полётов.

Под истинной высотой понимается высота, определяемая от точки на земной (водной) поверхности, расположенной непосредственно под объектом измерения, до этого объекта¹.

Законом № 135-ФЗ были также внесены существенные изменения в ГрК РФ в связи с совершенствованием законодательной базы в области установления и использования приаэродромной территории:

1. В части приведения ПЗЗ в соответствие с ограничениями, установленными на приаэродромной территории

Так, в п.п. 7-8 ст. 30 ГрК РФ закреплено, что утверждённые ПЗЗ не применяются в части, противоречащей ограничениям использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности, установленным на приаэродромной территории, в границах которых полностью или частично расположена приаэродромная территория, установленная в соответствии с ВК РФ.

Срок приведения утверждённых ПЗЗ в соответствие с ограничениями использования объектов недвижимости, установленными на приаэродромной территории, не может превышать шесть месяцев. При этом в случае приведения ПЗЗ в соответствие с ограничениями использова-

¹ См.: пп. 27 п. 7 Приказа министра обороны РФ № 136, Минтранса РФ № 42, Росавиакосмоса № 51 от 31.03.2002 «Об утверждении Федеральных авиационных правил полётов в воздушном пространстве Российской Федерации».

ния объектов недвижимости, установленными на приаэродромной территории, общественные обсуждения или публичные слушания не проводятся, проект о внесении соответствующих изменений в ПЗЗ не подлежит рассмотрению комиссией по подготовке проекта Правил землепользования и застройки.

2. В части подготовки проекта ПЗЗ

В соответствии с п. 8.2 ст. 31 ГрК РФ проект ПЗЗ, подготовленный применительно к территории муниципального образования, в границах которого полностью или частично расположена приаэродромная территория, не позднее чем по истечении десяти дней с даты принятия решения о проведении публичных слушаний по такому проекту подлежит направлению в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти, который в случае противоречия проекта ПЗЗ ограничениям использования объектов недвижимости, установленным на приаэродромной территории, не позднее чем по истечении десяти дней с даты поступления проекта ПЗЗ направляет в орган местного самоуправления соответствующего муниципального образования предписание о приведении проекта ПЗЗ в соответствие с ограничениями использования объектов недвижимости, установленными на приаэродромной территории, которое подлежит обязательному исполнению при утверждении ПЗЗ.

3. В части процедуры выдачи разрешений на строительство

- а) не допускается выдача разрешений на строительство в случае несоответствия проектной документации объектов капитального строительства ограничениям использования объектов недвижимости, установленным на приаэродромной территории (п. 3 ст. 51 ГрК РФ);
- б) действие разрешения на строительство прекращается на основании решения уполномоченного на выдачу разрешения на строительство органа в случае поступления предписания уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти о прекращении действия разрешения на строительство на основании несоответствия разрешения на строительство ограничениям использования объектов недвижимости, установленным на приаэродромной территории (пп. 1.1 п. 21.1 ст. 51 ГрК РФ).

Последнее законодательное нововведение является не в полной мере обоснованным. П.п. 12.1–12.2 ст. 51 ГрК РФ предусматривают «согласование» (по тексту нормы – направление) разрешения на строительство с уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти *уже после выдачи разрешения на строительство* в границах приаэродромной территории с одновременным допущением выдачи таким органом обязательного для исполнения предписания о прекращении действия разрешения на строительство в случае выявления нарушения ограничений использования объектов недвижимости, установленных на приаэродромной территории. Вместе с тем прекращение действия разрешения на строительство является *экстраординарной стадией*, возможность которой не должна быть заложена в рамки стандартной процедуры.

Соответственно, куда более логичным было бы предусмотреть получение заключения уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти о соответствии конкретных разделов проектной документации ограничениям использования объектов недвижимости, установленным на приаэродромной территории, на этапе выдачи разрешения на строительство, как это сделано в отношении исторических поселений.

4. В части предоставления разрешения на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства

Предоставление разрешения на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства не допускается, если такое отклонение не соответствует ограничениям использования объектов недвижимости, установленным на приаэродромной территории (п. 8 ст. 40 ГрК РФ).

Необходимо отметить, что законом № 135-ФЗ предусмотрены важные переходные положения, действующие до установления приаэродромных территорий в соответствии с новым порядком (ст. 4 закона № 135-ФЗ):

- а) уполномоченные Правительством РФ федеральные органы исполнительной власти по согласованию с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ обязаны утвердить имеющиеся карты (схемы), на которых отображены *границы полос воз-*

душных подходов на аэродромах экспериментальной авиации, аэродромах государственной авиации, аэродромах гражданской авиации, *границы СЗЗ аэродромов*, а также разместить указанные карты (схемы) на своём сайте (если сведения о границах приаэродромных территорий внесены в ГКН до 01.01.2016, то уполномоченные органы обязаны разместить на своих сайтах описание местоположения таких границ). Так, например, на сайте Росавиации в разделе «Приаэродромные территории и санитарно-защитные зоны аэродромов»¹ приведена информация о согласовании карт (схем) границ полос воздушных подходов и санитарно-защитных зон аэродромов гражданской авиации, размещены соответствующие приказы, а также сами карты границ ПВП и СЗЗ.

б) до установления приаэродромных территорий в соответствии с новым порядком архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция ОКС, размещение радиотехнических и иных объектов, которые могут угрожать безопасности полётов воздушных судов, оказывать негативное воздействие на здоровье человека и окружающую среду, создавать помехи в работе радиотехнического оборудования, установленного на аэродроме, объектов радиолокации и радионавигации, предназначенных для обеспечения полётов воздушных судов, *в границах приаэродромных территорий, полос воздушных подходов на аэродромах, санитарно-защитных зон аэродромов (п. «а»)* должны осуществляться при условии *согласования размещения этих объектов* в срок не более чем тридцать дней:

- с организацией, осуществляющей эксплуатацию аэродрома экспериментальной авиации, – для аэродрома экспериментальной авиации;
- с организацией, уполномоченной федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром государственной авиации, – для аэродрома государственной авиации;
- с Федеральным агентством воздушного транспорта – для аэродрома гражданской авиации.

Указанное согласование осуществляется *при наличии положительного санитарно-эпидемиологического заключения* о соответствии размещения указанных объектов требованиям законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В случае непредставления согласования размещения объектов или непредставления отказа в согласовании их размещения в установленный срок размещение объекта считается согласованным.

в) в отношении аэродромов, введённых в эксплуатацию до дня вступления в силу закона № 135-ФЗ, предусмотрено в т. ч. следующее:

- до установления приаэродромных территорий в новом порядке ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности, установленные до дня вступления в силу закона № 135-ФЗ, а также ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности в границах указанных в п. «а» приаэродромных территорий, полос воздушных подходов на аэродромах, санитарно-защитных зон аэродромов не применяются:
 - в отношении ОКС, архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция которых согласованы до вступления в силу новых правил собственником соответствующего аэродрома и (или) уполномоченным органом государственной власти, осуществляющим полномочия собственника соответствующего аэродрома;
 - в отношении земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости, права на которые возникли у граждан или юридических лиц до дня вступления в силу закона № 135-ФЗ, за исключением случаев, если эти ограничения установлены в целях обеспечения безопасности полётов воздушных судов;

¹ <https://www.favt.ru/deyatelnost-ajeroporty-i-ajerodromy-pri-aerodromnie-territorii>

- ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности, установленные в седьмой подзоне приаэродромной территории при установлении приаэродромных территорий в новом порядке, не применяются в отношении земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости, права на которые возникли у граждан или юридических лиц до дня вступления в силу закона № 135-ФЗ.

1.4.15. Рыбоохранные зоны и рыбохозяйственные заповедные зоны

Правовой режим этих зон с особыми условиями использования устанавливается Федеральным законом от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – закон № 166-ФЗ).

В п. 2 ст. 48 закона № 166-ФЗ предусмотрено, что рыбоохранной зоной является территория, которая прилегает к акватории водного объекта рыбохозяйственного значения. Такие зоны устанавливаются Федеральным агентством по рыболовству в соответствии с Правилами установления рыбоохранных зон¹.

В соответствии с данными правилами ширина рыбоохранной зоны устанавливается:

- для рек и ручьёв протяжённостью до 10 км – 50 м;
- для рек и ручьёв протяжённостью от 10 до 50 км – 100 м;
- для рек и ручьёв протяжённостью от 50 км и более – 200 м;
- для водохранилища (за исключением водохранилища, расположенного на водотоке, или озера, расположенного внутри болота) – 50 м;
- для водохранилища, расположенного на водотоке, – устанавливается равной ширине рыбоохранной зоны этого водотока;
- для моря – 500 м;
- для магистральных или межхозяйственных каналов – совпадает по ширине с полосами отводов таких каналов;
- для рек, ручьёв, озёр, водохранилищ, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение (места нагула, зимовки, нереста и размножения водных биологических ресурсов) – 200 м;
- для прудов, обводнённых карьеров, имеющих гидравлическую связь с реками, ручьями, озёрами, водохранилищами и морями, – 50 м.

Информация об установлении рыбоохранной зоны публикуется на сайте указанного федерального агентства. Кроме того, границы такой зоны должны быть отмечены на местности посредством размещения специальных информационных знаков.

Рыбохозяйственной заповедной зоной является водный объект или его часть с прилегающей к ним территорией, на которых устанавливается особый режим хозяйственной и иной деятельности в целях сохранения водных биоресурсов и создания условий для развития аквакультуры и рыболовства (п. 2 ст. 49 закона № 166-ФЗ).

Такие зоны устанавливаются Министерством сельского хозяйства РФ по согласованию с Минприроды, органами исполнительной власти субъектов РФ, на территории которых предполагается образование рыбохозяйственных заповедных зон, а также в прямо предусмотренных случаях с иными федеральными органами. Порядок их образования урегулирован Правилами образования рыбохозяйственных заповедных зон².

Информация об установлении рыбохозяйственной заповедной зоны должна быть опубликована на сайте Министерства сельского хозяйства РФ.

Особенности пользования землёй в пределах рыбоохранных и рыбохозяйственных заповедных зон установлены ст. 50 закона № 166-ФЗ.

¹ Утв. Постановлением Правительства РФ от 06.10.2008 № 743 «Об утверждении Правил установления рыбоохранных зон».

² Утв. Постановлением Правительства РФ от 05.10.2016 № 1005 «Об утверждении Правил образования рыбохозяйственных заповедных зон».

Предусмотрено, что территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территории, архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция, капитальный ремонт и иная деятельность осуществляются:

- только по согласованию с Федеральным агентством по рыболовству;
- при условии применения мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания.

Порядок согласования с агентством по рыболовству отдельных видов работ регулируется Правилами согласования, утверждёнными Постановлением Правительства РФ от 30.04.2013 № 384¹.

Указанными правилами предусмотрено, что лицо, намеревающееся осуществить капитальное строительство или реконструкцию, обязано предварительно направить в территориальное подразделение Федерального агентства по рыболовству заявление с приложением отдельных разделов проектной документации. В течение 30 дней документы должны быть рассмотрены и согласованы, если они соответствуют требованиям природоохранного законодательства. Если нарушения обнаружены, то заявитель вправе после устранения недостатков направить документы на рассмотрение повторно.

Применение мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания регулируется Положением о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания (далее в настоящем подразделе – Положение)².

Одной из таких мер является оценка воздействия планируемой деятельности на биоресурсы. Такая оценка должна проводиться при осуществлении архитектурно-строительного проектирования на основании правил, установленных Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». По результатам проведения оценки проектировщик должен обеспечить включение в документацию перечня мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания из предусмотренных пп.пп. «в»–«з» п. 2 Положения (установка рыбозащитных сооружений и т.п.).

Отсутствие соответствующей информации в проектной документации является основанием для отказа в согласовании капитальных работ Федеральным агентством по рыболовству.

Правилами установления рыбоохранных зон также предусмотрены специальные ограничения хозяйственной деятельности в указанных зонах. Так, закреплено, что в целях сохранения условий для воспроизводства водных биологических ресурсов устанавливаются ограничения, в соответствии с которыми в границах рыбоохранных зон запрещается:

- использование сточных вод в целях регулирования плодородия почв;
- размещение кладбищ, скотомогильников, объектов размещения отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, пунктов захоронения радиоактивных отходов;
- осуществление авиационных мер по борьбе с вредными организмами;
- движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твёрдое покрытие;
- размещение автозаправочных станций, складов горюче-смазочных материалов, станций технического обслуживания, используемых для технического осмотра и ремонта транспортных средств, осуществление мойки транспортного средства;
- размещение специализированных хранилищ пестицидов и агрохимикатов, применение пестицидов и агрохимикатов;
- сброс сточных, в том числе дренажных, вод;
- разведка и добыча общераспространённых полезных ископаемых (за исключением случаев, когда разведка и добыча общераспространённых полезных ископаемых осуществляются пользователями недр);
- распашка земель;

¹ Постановление Правительства РФ от 30.04.2013 № 384 «О согласовании Федеральным агентством по рыболовству строительства и реконструкции объектов капитального строительства, внедрения новых технологических процессов и осуществления иной деятельности, оказывающей воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания».

² Утв. Постановлением Правительства РФ от 29.04.2013 № 380 «Об утверждении Положения о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания».

- размещение отвалов размываемых грунтов;
- выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 05.10.2016 № 1005 в рыбохозяйственных заповедных зонах могут быть запрещены или ограничены следующие виды хозяйственной и иной деятельности:

- разведка и добыча полезных ископаемых;
- судоходство;
- транспортировка нефти и нефтепродуктов, газов и продуктов их переработки магистральным трубопроводным транспортом;
- сплав древесины по водотокам и водоёмам всеми способами;
- деятельность, влекущая за собой изменения гидрологического режима, за исключением работ по рыбохозяйственной мелиорации;
- сброс сточных, в том числе дренажных, вод в водный объект;
- строительство гидроэлектростанций;
- рубка лесных насаждений;
- строительство зданий, строений, сооружений, используемых для производства промышленной продукции;
- использование сточных вод в целях регулирования плодородия почв;
- размещение кладбищ, скотомогильников, объектов размещения отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, пунктов захоронения радиоактивных отходов;
- осуществление авиационных мер по борьбе с вредными организмами;
- движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твёрдое покрытие;
- размещение автозаправочных станций, складов горюче-смазочных материалов, станций технического обслуживания, используемых для технического осмотра и ремонта транспортных средств, осуществления мойки транспортных средств;
- размещение специализированных хранилищ пестицидов и агрохимикатов, применение пестицидов и агрохимикатов;
- распашка земель;
- размещение отвалов размываемых грунтов;
- выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

1.5. Инженерные изыскания и проектирование объекта

1.5.1. Инженерные изыскания: понятие, необходимость выполнения

Инженерные изыскания для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства являются первым этапом строительной деятельности в широком её понимании.

В соответствии с п. 15 ст. 1 ГрК РФ инженерные изыскания – это изучение природных условий и факторов техногенного воздействия в целях рационального и безопасного использования территорий и земельных участков в их пределах, подготовки данных по обоснованию материалов, необходимых для территориального планирования, планировки территории и архитектурно-строительного проектирования.

Исходя из п. 1 ст. 47 ГрК РФ, инженерные изыскания выполняются для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Необходимо отметить, что инженерные изыскания также проводятся для целей разработки проектов планировки территорий, однако этот вид изысканий имеет самостоятельное регулирование¹.

В каких случаях проведение инженерных изысканий является обязательным? Как следует из п. 1 ст. 47 ГрК РФ, не допускаются подготовка проектной документации, а также строительство, реконструкция объектов капитального строительства в соответствии с такой проектной документацией без выполнения соответствующих инженерных изысканий. Соответственно, *проводить инженерные изыскания необходимо во всех случаях, когда требуется архитектурно-строительное проектирование.*

Исходя из п. 4 ст. 47 ГрК РФ, инженерные изыскания выполняются в целях получения:

- 1) материалов о природных условиях территории, на которой будут осуществляться строительство, реконструкция объектов капитального строительства, и факторах техногенного воздействия на окружающую среду, о прогнозе их изменения, необходимых для разработки решений относительно такой территории;
- 2) материалов, необходимых для обоснования компоновки зданий, строений, сооружений, принятия конструктивных и объёмно-планировочных решений в отношении этих зданий, строений, сооружений, проектирования инженерной защиты таких объектов, разработки мероприятий по охране окружающей среды, проекта организации строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- 3) материалов, необходимых для проведения расчётов оснований, фундаментов и конструкций зданий, строений, сооружений, их инженерной защиты, разработки решений о проведении профилактических и других необходимых мероприятий, выполнения земляных работ, а также для подготовки решений по вопросам, возникшим при подготовке проектной документации, её согласовании или утверждении.

Представляется необходимым рассмотреть, как соотносятся инженерные изыскания с дальнейшими этапами создания объектов капитального строительства.

В соответствии с п. 5.2 ст. 48 ГрК РФ договором о подготовке проектной документации может быть предусмотрено задание на выполнение инженерных изысканий проектировщиком. Если проектировщик не будет осуществлять инженерные изыскания в рамках договора с застройщиком, то последний обязан предоставить проектировщику результаты таких изысканий (пп. 2 п. 6 ст. 48 ГрК РФ).

Согласно п. 11 ст. 48 ГрК РФ подготовка проектной документации осуществляется в том числе на основании результатов инженерных изысканий. Результаты инженерных изысканий включаются в пояснительную записку, которая входит в состав проектной документации (пп. 1 п. 12 ст. 48 ГрК РФ).

Исходя из п. 3.2 ст. 49 ГрК РФ, результаты инженерных изысканий могут быть направлены на экспертизу одновременно с проектной документацией или до направления проектной документации на экспертизу.

Отсутствие результатов инженерных изысканий, как и несоответствие результатов инженерных изысканий составу и форме, установленным Правительством РФ², а также выполнение изысканий ненадлежащим лицом, является основанием для отказа в принятии проектной документации на экспертизу (пп.пп. 3–5 п. 8 ст. 49 ГрК РФ).

Как следует из п. 1 ст. 53 ГрК РФ, в процессе строительства лицо, выполняющее строительные работы, проводит контроль выполняемых работ на предмет соответствия результатам инженерных изысканий.

Исходя из ст. 55 ГрК РФ, при вводе объекта в эксплуатацию дополнительная проверка на соответствие построенного объекта результатам инженерных изысканий уже не проводится.

¹ Постановление Правительства РФ от 31.03.2017 № 402 «Об утверждении Правил выполнения инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории, перечня видов инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории, и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2006 № 20».

² Постановление Правительства РФ от 19.01.2006 № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства».

Объект проверяется только на соответствие разрешению на строительство, ГПЗУ и проектной документации.

Таким образом, инженерные изыскания являются первым шагом на пути строительства объекта капитального строительства, а вся последующая документация так или иначе основывается на результатах этих изысканий.

Теперь разберёмся, какие же требования предъявляет законодатель к инженерным изысканиям.

Исходя из п. 6 ст. 47 ГрК РФ, виды инженерных изысканий устанавливаются Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 19.01.2006 № 20 были установлены следующие виды изысканий (см. табл. 17).

При этом, исходя из примечания к данному перечню, Минстрой России при необходимости может вносить в него изменения.

Таблица 17. ВИДЫ ИНЖЕНЕРНЫХ ИЗЫСКАНИЙ

Основные виды инженерных изысканий	Специальные виды инженерных изысканий
• Инженерно-геодезические	Геотехнические исследования
• Инженерно-геологические	Обследования состояния грунтов оснований зданий и сооружений, их строительных конструкций
• Инженерно-гидрометеорологические	Поиск и разведка подземных вод для целей водоснабжения
• Инженерно-экологические	Локальный мониторинг компонентов окружающей среды
• Инженерно-геотехнические	Разведка грунтовых строительных материалов
	Локальные обследования загрязнения грунтов и грунтовых вод

Как установлено п. 5 ст. 47 ГрК РФ, необходимость выполнения отдельных видов инженерных изысканий, состав, объём и метод их выполнения устанавливаются с учётом требований технических регламентов программой инженерных изысканий, разработанной на основе задания застройщика или технического заказчика, в зависимости от вида и назначения объектов капитального строительства, их конструктивных особенностей, технической сложности и потенциальной опасности, стадии архитектурно-строительного проектирования, а также от сложности топографических, инженерно-геологических, экологических, гидрологических, метеорологических и климатических условий территории, на которой будут осуществляться строительство, реконструкция объектов капитального строительства, степени изученности указанных условий.

Под техническими регламентами, указанными в п. 5 ст. 47 ГрК РФ, в первую очередь следует понимать закон РФ от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

Исходя из п. 1 ст. 6 данного закона, Правительство РФ утверждает перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил)¹, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований данного закона. В соответствии с п. 34 данного перечня обязательны к применению отдельные разделы СП 47.13330.2012 «СНиП 11-02-96 «Инженерные изыскания для строительства. Основные положения». Данные разделы определяют:

- требования к содержанию задания на выполнение инженерных изысканий (п. 4.12 СП);
- невозможность установления заказчиком состава, объёма работ, методики и технологии их выполнения (их определяет и обосновывает исполнитель инженерных изысканий в программе выполнения инженерных изысканий) (п. 4.14 СП);
- требования к содержанию программы инженерных изысканий (п. 4.15 СП);

¹ Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521 (с изменениями на 07.12.2016).

- требования к выполнению отдельных видов инженерных изысканий (отдельные пункты разделов 5, 6, 7, 8).

Особое внимание необходимо обратить на п. 4.13 СП, согласно которому изменение вида или размеров проектируемого объекта, объёмов и сроков выполнения инженерных изысканий должны оформляться в виде нового задания или дополнения к заданию.

Следует знать, что в 2016 году была утверждена актуализированная редакция СП 47.13330.2016, однако по-прежнему в обязательном порядке применяется неактуализированная версия СП.

Как отметил¹ Минстрой России, поскольку разделы СП 47.13330.2012 включены в Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утверждённый Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 № 1521, а СП 47.13330.2016² включён в Перечень документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утверждённый приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30.03.2015 № 365 (с изменениями, внесёнными Приказом Росстандарта от 10.05.2017 № 932), то в работе следует руководствоваться на обязательной основе положениями СП 47.13330.2012 и на добровольной основе положениями СП 47.13330.2016.

Также законодатель установил отдельные требования для лиц, которые могут осуществлять инженерные изыскания.

До 1 июля 2017 года в соответствии с п. 2 ст. 47 ГрК РФ виды работ по инженерным изысканиям, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства (перечень видов таких работ утверждён Приказом Минрегиона РФ от 30.12.2009 № 624), должны были выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ.

Однако с 1 июля 2017 года требования к лицам, которые могут производить инженерные изыскания, изменились – отменена выдача допусков. Работы по договорам с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, получившим разрешение на использование земельного участка для проведения инженерных изысканий, должны выполняться только членами саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий. Если же договор на выполнение инженерных изысканий заключён с иными лицами, то членство в СРО для выполнения работ по договору не требуется. Кроме того, в п. 2.1 ст. 47 ГрК РФ предусмотрен ряд исключений для унитарных предприятий и учреждений, а также лиц с государственным или муниципальным участием.

1.5.2. Градостроительный план и его роль в проектировании

Согласно п. 1 ст. 57.3 ГрК РФ градостроительный план земельного участка (ГПЗУ) выдаётся в целях обеспечения субъектов градостроительной деятельности информацией, необходимой для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка.

Пп. 1 п. 6 ст. 48 ГрК РФ прямо предусматривает, что застройщик (технический заказчик, лицо, ответственное за эксплуатацию здания, сооружения, региональный оператор) обязан передать ГПЗУ лицу, осуществляющему проектирование по договору.

¹ Письмо Минстроя России от 06.10.2017 № 36052-АС/08 «О применении СП 47.13330 «СНиП 11-02-96 «Инженерные изыскания для строительства. Основные положения».

² СП 47.13330.2016. «Свод правил. Инженерные изыскания для строительства. Основные положения. Актуализированная редакция СНиП 11-02-96», утверждён Приказом Минстроя России от 30.12.2016 №1033/пр, однако в Перечень национальных стандартов, обязательных к применению, не вошёл.

Помимо этого, значение ГПЗУ состоит ещё и в том, что он необходим застройщику для прохождения экспертизы проектной документации ОКС (п. 5.2 ст. 49 ГрК РФ), получения разрешения на строительство (пп. 2 п. 7 ст. 51 ГрК РФ) и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (пп. 2 п. 3 ст. 55 ГрК РФ), поэтому вопросы, связанные с его оформлением, имеют ключевое значение.

Регулирование ГПЗУ, а также роль ГПЗУ были существенно изменены Федеральным законом от 03.07.2016 № 373-ФЗ¹ (далее – закон № 373-ФЗ) и дополнены Федеральным законом от 03.08.2018 № 340-ФЗ². Ключевые изменения отражены в таблице 18.

Таблица 18. СТАТУС ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПЛАНА ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Параметры сравнения	Новое регулирование	Предыдущее регулирование
Значение ГПЗУ	Информационная выписка о градостроительных ограничениях, действующих в отношении земельного участка (ст. 57.3 ГрК РФ). Поправка вступила в силу 01.07.2017.	Документация по планировке территории (глава 5 ГрК РФ, ст. 44 ГрК РФ).
Срок действия ГПЗУ (информации из ГПЗУ)	При проведении экспертизы оценивается соответствие проектной документации требованиям, входящим в состав предмета экспертизы (пп.1 п. 5 ст. 49 ГрК РФ), действовавшим на дату выдачи ГПЗУ, при условии, что с указанной даты прошло не более 1,5 года. При более раннем сроке выдачи ГПЗУ применяются требования, действующие на дату поступления проекта на экспертизу. Поправка вступила в силу с 04.08.2018. Для получения разрешения на строительство необходимо представлять ГПЗУ, выданный не ранее чем за 3 года до дня представления заявления на получение разрешения. Поправка вступила в силу 01.01.2017.	Нормативно не был установлен.
Роль ГПЗУ при получении разрешения на строительство	Определяет дату, на которую определяется градостроительный регламент, с которым сравнивается проектная документация на соответствие. Поправка вступила в силу 01.01.2017.	Разрешение подтверждает среди прочего соответствие проектной документации требованиям ГПЗУ – для объектов капитального строительства.
Роль ГПЗУ при получении разрешения на ввод в эксплуатацию	Разрешение удостоверяет среди прочего соответствие объекта капитального строительства требованиям, установленным градрегламентом на дату выдачи ГПЗУ. Поправка вступила в силу 01.01.2017.	Разрешение удостоверяет среди прочего соответствие объекта капитального строительства ГПЗУ.

При этом нужно отметить, что, несмотря на то что по ранее действовавшему регулированию проектная документация должна была проверяться исключительно на соответствие ГПЗУ, судебная практика шла по другому пути. В решении по конкретному делу Президиум ВАС РФ

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

² Федеральный закон от 03.08.2018 № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

указал, что изменения градрегламента имеют обязательное значение для правообладателя земельного участка¹. Таким образом, законодатель, установив необходимость проверять соответствие проектной документации градрегламенту, фактически закрепил в законодательстве правило, выработанное практикой.

В сущности, основным значением ГПЗУ по новому регулированию является фиксация даты, на которую должны быть актуальны требования из градрегламента (дата выдачи ГПЗУ).

В связи с введением срока действия информации из ГПЗУ п.п. 1-3 ст. 9 закона № 373-ФЗ установлены переходные положения для ГПЗУ, полученных до 1 января 2017 года. Информация, указанная в таких ГПЗУ, может быть использована в течение срока, который установлен нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и не может быть менее чем 3 года и более чем 8 лет. Если разрешение на строительство получено до 01.01.2017, то выдача разрешения на ввод в эксплуатацию осуществляется на основании ГПЗУ, представленного для получения соответствующего разрешения на строительство. Если разрешение на строительство получено после 01.01.2017, однако на основании ГПЗУ, утверждённого до 01.01.2017 и в течение срока его действия, то разрешение на ввод в эксплуатацию выдаётся на основании такого ГПЗУ.

Отметим, что п. 13 ст. 51 ГрК РФ определяет, что основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство может быть «несоответствие документации градостроительному регламенту, действовавшему на ДАТУ ВЫДАЧИ градостроительного плана земельного участка». Полагаем, что законодатель этой нормой и установлением срока действия ГПЗУ пытался «остановить гонку» застройщика за постоянно меняющимся градостроительным регламентом и дать ему возможность реализовать проект в условиях, которые отражены на дату выдачи ГПЗУ.

Более того, появление в п. 5.2 ст. 49 ГрК РФ нормы о значении давности срока выдачи ГПЗУ для применения соответствующих требований при проведении экспертизы проектной документации обуславливает для застройщика «вступление в очередную гонку», но уже за изменениями специальных требований, входящих в предмет экспертизы. С одной стороны, для получения разрешения на строительство, подтверждающего соблюдение градрегламента, действует 3-летний срок выдачи ГПЗУ. С другой стороны, уже спустя 1,5 года с даты выдачи ГПЗУ для прохождения экспертизы, предшествующей получению разрешения на строительство, становятся неприменимыми действовавшие на дату выдачи ГПЗУ специальные требования, с учётом которых разрабатывалась проектная документация. Таким образом, для застройщика при планировании сроков получения разрешительной документации необходимо учитывать риски выявления несоблюдения специальных требований, действующих на дату подачи документов на экспертизу, связанных со сроком выдачи ГПЗУ более 1,5 года.

Содержание градостроительного плана земельного участка

П. 3 ст. 57 ГрК РФ предусматривает, что в градостроительном плане земельного участка содержится информация:

- 1) о реквизитах ППТиПМ в случае, если земельный участок расположен в границах территории, в отношении которой утверждены ППТиПМ;
- 2) о границах земельного участка и о кадастровом номере земельного участка (при его наличии);
- 3) о границах зоны планируемого размещения объекта капитального строительства в соответствии с утверждённым ППТ (при его наличии);
- 4) о минимальных отступах от границ земельного участка, в пределах которых разрешается строительство объектов капитального строительства;
- 5) об основных, условно разрешённых и вспомогательных видах разрешённого использования земельного участка;
- 6) о предельных параметрах разрешённого строительства, реконструкции объекта капитального строительства, установленных градостроительным регламентом для терри-

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 18.06.2013 № 136/13 по делу № А55-23145/2010.

- ториальной зоны, в которой расположен земельный участок, за исключением случаев выдачи ГПЗУ в отношении земельного участка, на который действие градостроительного регламента не распространяется или для которого градостроительный регламент не устанавливается;
- 7) о требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на земельном участке, на который действие градостроительного регламента не распространяется или для которого градостроительный регламент не устанавливается;
 - 8) о предельных параметрах разрешённого строительства, реконструкции объекта капитального строительства, установленных положением об особо охраняемых природных территориях, в случае выдачи градостроительного плана земельного участка в отношении земельного участка, расположенного в границах особо охраняемой природной территории;
 - 9) о расчётных показателях минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры и расчётных показателях максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в случае, если земельный участок расположен в границах территории, в отношении которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории;
 - 10) об ограничениях использования земельного участка, в том числе если земельный участок полностью или частично расположен в границах зон с особыми условиями использования территорий;
 - 11) о границах зон с особыми условиями использования территорий, если земельный участок полностью или частично расположен в границах таких зон;
 - 12) о границах зон действия публичных сервитутов;
 - 13) о номере и (или) наименовании элемента планировочной структуры, в границах которого расположен земельный участок;
 - 14) о расположенных в границах земельного участка объектах капитального строительства, а также сетях инженерно-технического обеспечения;
 - 15) о наличии или отсутствии в границах земельного участка ОКН, границах территорий ОКН (при наличии таких объектов в границах земельного участка);
 - 16) о технических условиях подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, определённых с учётом программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, городского округа;
 - 17) о реквизитах нормативных правовых актов субъекта РФ, муниципальных правовых актов, устанавливающих требования к благоустройству территории;
 - 18) о красных линиях.

При этом информация о границах зоны планируемого размещения объектов капитального строительства для публичных нужд в отличие от предыдущего регулирования в ГПЗУ отдельно не включается.

Кроме того, с 03.08.2018 субъекты Российской Федерации наделены правом установить региональным законом положение о том, что обязательным приложением к ГПЗУ в случае его выдачи в электронной форме являются материалы и результаты ранее проведённых инженерных изысканий, содержащиеся в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности, при условии, что указанные материалы и результаты не содержат сведений, отнесённых федеральными законами к категории ограниченного доступа (п. 3.1 ст. 57.3 ГрК РФ). Однако в настоящее время нет сведений о реализации каким-либо субъектом РФ данного права.

Форма ГПЗУ утверждена приказом Минстроя России от 25.04.2017 № 741/пр «Об утверждении формы градостроительного плана земельного участка и порядка её заполнения» (далее – Приказ).

Условия выдачи ГПЗУ заявителю

В ранее действовавшей редакции ГрК РФ порядок выдачи ГПЗУ был установлен п. 17 ст. 46 ГрК РФ. В частности, было установлено, что в случае, если физическое или юридическое лицо обращается в орган местного самоуправления с заявлением о выдаче ему ГПЗУ, орган местного самоуправления в течение 20 дней со дня поступления указанного обращения осуществляет подготовку ГПЗУ и утверждает его.

В судебной и правоприменительной практике не было выработано единой позиции относительно условий, при которых может быть выдан ГПЗУ.

Верховный Суд РФ¹ сделал следующие выводы, анализируя рассматриваемую проблему и действующие на тот момент положения закона:

- подготовка и выдача ГПЗУ осуществляется по заявлению собственника, пользователя либо иного заинтересованного лица и является обязанностью уполномоченного органа;
- положения закона не предусматривают обязанность заявителя обосновать цель истребования градостроительного плана, предоставить иные документы, кроме тех, которые связаны с возможностью идентификации обратившегося лица.

Приведённые выводы были поддержаны Минстроем России². Реализация этой позиции делала получение ГПЗУ крайне простой процедурой, доступной любому заинтересованному лицу, даже не имеющему прав на земельный участок, в отношении которого испрашивается план.

До принятия решения Верховного Суда РФ суды, анализируя те же положения закона, зачастую признавали законными дополнительные условия предоставления ГПЗУ. В частности, обоснованными признавались следующие требования государственных органов:

- обязательность подтверждения прав на землю, предусматривающих возможность застройки земельного участка³;
- обязанность предоставления вместе с заявлением технических условий подключения к сетям инженерно-технического обеспечения⁴.

Новое регулирование условий предоставления ГПЗУ в части круга лиц, имеющих право обратиться за выдачей ГПЗУ, пошло вразрез с позицией Верховного Суда РФ. Так, исходя из буквального смысла п. 5 ст. 57 ГрК РФ, с заявлением о выдаче ГПЗУ может обратиться не любое заинтересованное лицо, а только правообладатель земельного участка.

Аналогичную позицию занял и Минстрой России, указав, что обращение с заявлением о выдаче ГПЗУ лица, не являющегося его правообладателем, согласно действующему законодательству, является основанием для отказа в выдаче ГПЗУ⁵.

Представляется, что такое ограничение по кругу лиц не в полной мере соответствует идее законодателя о том, что ГПЗУ представляет собой информационную выписку.

Относительно необходимости заявителю обосновать цель истребования ГПЗУ законодатель, напротив, занял позицию, аналогичную позиции Верховного Суда РФ. П.п. 7–8 ст. 57.3 ГрК РФ установлена обязанность органа местного самоуправления при подготовке ГПЗУ самостоятельно направить в организации, осуществляющие эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, запрос о предоставлении технических условий. При отсутствии информации о цели использования земельного участка уполномоченная организация определяет максимальную нагрузку на основании сведений из ПЗЗ.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 10.09.2014 № 18-КГ14-96.

² Письмо Минстроя России от 05.06.2015 № 17433-ЮР/09 «О неправомерных требованиях о предоставлении различных документов для целей выдачи градостроительных планов земельных участков».

³ Например, Постановление ФАС Поволжского округа от 21.05.2013 по делу № А57-18080/2012, Постановление ФАС Дальневосточного округа от 31.07.2013 № Ф03-3377/2013 по делу № А24-5345/2012.

⁴ Например, Постановление ФАС СЗО от 19.06.2013 по делу № А05-11999/2012, Постановление ФАС СКО от 21.03.2013 по делу № А53-17082/2012 (Определением ВАС РФ от 29.07.2013 № ВАС10023/13 отказано в передаче указанного дела в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора данного постановления).

⁵ Письмо Минстроя России от 11.08.2017 № 28588-ХМ/08 «Разъяснения по вопросам планировки территории» (вместе с «Разъяснениями об основаниях отказа в предоставлении градостроительного плана земельного участка», «Разъяснениями об отсутствии возможности продления срока выдачи градостроительного плана земельного участка»).

Новым регулированием был также разрешён остававшийся долгое время спорным вопрос о возможности выдачи ГПЗУ при отсутствии утверждённого ППТиПМ. Согласно п. 4 ст. 57.3 ГрК РФ, если в соответствии с ГрК РФ размещение объекта капитального строительства не допускается при отсутствии документации по планировке территории¹, выдача ГПЗУ допускается только после утверждения такой документации. В иных случаях отсутствие ППТиПМ не будет являться препятствием для получения ГПЗУ, в том числе в случаях, когда обязательность утверждения такой документации установлена не ГрК РФ, а иными федеральными законами².

Требования о предоставлении разного рода дополнительных документов по-прежнему нет в ГрК РФ, однако они содержатся во многих административных регламентах, регулирующих процедуру выдачи градостроительных планов в отдельных муниципальных образованиях. По нашему мнению, и застройщикам, и уполномоченным органам следует ориентироваться на позицию высшей судебной инстанции и Минстроя России. Кроме того, Верховный Суд РФ в продолжение ранее высказанной позиции признаёт положения административных регламентов, устанавливающие дополнительные требования к заявителям, в соответствующей части недействующими³.

Согласно п. 6 ст. 57.3 ГрК РФ ГПЗУ должен быть выдан заявителю в течение 20 рабочих дней со дня поступления соответствующего заявления без взимания какой-либо платы (ранее срок выдачи ГПЗУ был установлен п. 17 ст. 46 ГрК РФ и составлял 30 календарных дней). При этом в отличие от предыдущего регулирования продление срока выдачи ГПЗУ согласно действующему законодательству невозможно, указанные в п. 6 ч. 1 ст. 4 закона № 191-ФЗ случаи продления срока выдачи ГПЗУ применению не подлежат⁴.

Отметим также, что согласно п. 6 ст. 57.3 ГрК РФ, вступившему в силу 1 июля 2017 года, ГПЗУ не утверждается, а регистрируется органом местного самоуправления, что соответствует его статусу выписки.

Дополнительно следует отметить, что ГПЗУ может быть выдан только в отношении одного земельного участка, прошедшего государственный кадастровый учёт, хотя на практике имели место случаи выдачи ГПЗУ в отношении одновременно нескольких земельных участков. Это не соответствует терминологии ГрК РФ и является грубым нарушением закона.

В настоящее время в стадии независимой антикоррупционной экспертизы находится подготовленный Минстроем России законопроект о внесении изменения в ГрК РФ, предполагающий сокращение сроков выдачи ГПЗУ до 14 рабочих дней⁵.

Основания для отказа в выдаче ГПЗУ

В случаях, когда орган власти неправомерно не выдаёт ГПЗУ, отказывает в выдаче ГПЗУ или оформляет его не в соответствии с требованиями Приказа, заявитель может обратиться с требованиями о признании незаконным действия (бездействия) уполномоченного органа при выдаче ГПЗУ в такой редакции. Важно учитывать сокращённый трёхмесячный срок на обжалование неправомерных действий органа власти.

¹ Эти случаи установлены в п. 3 ст. 41 ГрК РФ.

² Законами, предусматривающими обязательную подготовку документации по планированию территории, например, являются: Федеральный закон от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 9, в случае создания искусственного земельного участка); Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 22, в случае размещения объектов дорожного сервиса в границах полосы отвода автомобильной дороги).

³ Определение ВС РФ от 16.03.2016 № 78-АПГ16-2 «Об отмене решения Санкт-Петербургского городского суда от 28.10.2015 и признании недействующими пунктов 1.3.4, 2.7.2, 2.9, 2.12 Административного регламента КГА по предоставлению государственной услуги по подготовке, утверждению и выдаче ГПЗУ... в части, обязывающей в целях получения ГПЗУ представлять в КГА технические условия подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения».

⁴ Письмо Минстроя России от 11.08.2017 № 28588-ХМ/08.

⁵ <https://regulation.gov.ru/projects#npa=85073>

При этом важным представляется вопрос об обоснованности отказа органа власти в выдаче ГПЗУ. В ГрК РФ чёткий перечень оснований для отказа в выдаче ГПЗУ не установлен.

Исходя из анализа норм действующего законодательства, можно выделить следующие случаи отказа в выдаче ГПЗУ, когда такой отказ может быть признан обоснованным:

- 1) когда с заявлением о выдаче ГПЗУ обращается лицо, не являющееся правообладателем земельного участка (п. 5 ст. 57.3 ГрК РФ);
- 2) когда отсутствует утверждённая документация по планировке территории, если в соответствии с ГрК РФ размещение объекта капитального строительства не допускается при отсутствии такой документации (п. 4 ст. 57.3 ГрК РФ).

Согласно разъяснениям Минстроя России отказ в выдаче ГПЗУ в связи с отсутствием основных сведений о земельном участке в ЕГРН, а также в связи с отсутствием документации по планировке территории, если её подготовка является обязательной в соответствии с иными федеральными законами, нежели ГрК РФ, будет противоречить законодательству РФ о градостроительной деятельности¹.

Следует отметить, что в приводимом Письме² Минстрой России указывал на разработанный данным ведомством проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым предусматриваются следующие основания для отказа в выдаче ГПЗУ:

- отсутствие утверждённой документации по планировке территории в случае, если в соответствии с федеральными законами размещение объекта капитального строительства не допускается при отсутствии такой документации;
- обращение с заявлением о выдаче ГПЗУ лица, не являющегося его правообладателем;
- отсутствие основных сведений о земельном участке в Едином государственном реестре недвижимости.

Однако эта законодательная инициатива не нашла своей поддержки, в связи с чем внесение предлагаемых изменений в ГрК РФ не состоялось.

Последствия изменения градостроительного регламента на этапе подготовки проектной документации

При реализации девелоперского проекта особое значение приобретает вопрос об определении момента, когда застройщик может не учитывать изменения в градостроительной документации, устанавливающей правовой режим земельного участка.

Согласно п. 1 ст. 51 ГрК РФ с 1 января 2017 года проектная документация в целях получения разрешения на строительство проверяется:

- для объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов):
 - а) на соответствие требованиям, установленным градрегламентом (за отдельными исключениями³) и ППТиПМ (если разработка ППТиПМ обязательна) на дату выдачи ГПЗУ;
 - б) на допустимость размещения объекта на земельном участке в соответствии с разрешённым использованием такого земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством РФ – на дату обращения за разрешением на строительство;
- для линейных объектов: на соответствие требованиям, установленным ППТиПМ.

В силу п. 13 ст. 51 ГрК РФ уполномоченный орган публичной власти отказывает в выдаче разрешения на строительство, в частности, если представленные документы не соответствуют требованиям, установленным на дату выдачи ГПЗУ градрегламентом и ППТиПМ.

¹ <https://regulation.gov.ru/projects#npa=85073>

² Там же.

³ Если действие градрегламента не распространяется или градрегламент на земельный участок не устанавливается, то проектная документация проверяется на соответствие требованиям к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке, установленным в соответствии с ГрК РФ.

Буквально применяя это правило, можно сделать следующий вывод: после получения ГПЗУ застройщика не должны затрагивать какие-либо изменения градрегламента и ППТиПМ.

Однако проектная документация, помимо соответствия требованиям градрегламента и ППТиПМ, проверяется также на допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешённым использованием такого земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством РФ. При этом законодатель установил, что эти параметры проверяются на дату обращения за разрешением на строительство.

В свою очередь, в ст. 55 ГрК РФ, регулирующей получение разрешения на ввод в эксплуатацию, указано, что разрешение не выдаётся в случае несоответствия объекта капитального строительства разрешённому использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством РФ на дату обращения за разрешением на ввод в эксплуатацию (п. 5 ч. 6 ст. 55 ГрК РФ).

Таким образом, проверка изменений видов разрешённого использования и ограничений участка осуществляется всё время применительно к текущей ситуации, т.е. риски таких изменений возложены на застройщика. Это связано с принятием 03.08.2018 закона РФ № 342-ФЗ, установившего новое регулирование зон с особыми условиями территорий и установлением фактического приоритета ЗОУИТ над правом собственности и иными правами (см. подробнее раздел 1.4 настоящего справочника).

Тем не менее следует помнить, что текущее регулирование ст. 55 ГрК РФ фактически указывает на невозможность введения объекта в эксплуатацию в случае, если в период строительства в отношении участка будет изменён перечень допустимых ВРИ или установлена ЗОУИТ, препятствующая существованию строящегося объекта. В этом случае, законодатель оставляет такому застройщику только право требовать компенсации убытков (ст. 57.1 ЗК РФ).

Возможность отмены ГПЗУ

С учётом того, что с 1 июля 2017 года ГПЗУ является лишь информационной выпиской и при получении разрешения на строительство проектная документация проверяется на соответствие градрегламенту, то некорректное содержание ГПЗУ при новом регулировании теоретически не должно представлять существенных рисков для застройщика. На данный момент судебная практика по этому вопросу с учётом нового регулирования не сложилась.

В то же время с учётом того, что ст. 51 ГрК РФ связывает определённые правовые последствия с наличием ГПЗУ и, главное, датой его выдачи, отмена ГПЗУ по-прежнему порождает существенные риски последующей отмены разрешения на строительство.

Между тем ранее сложившаяся судебная практика рассматривала вопрос о возможности отмены ГПЗУ применительно к двум ситуациям.

Первая характеризовалась тем, что ГПЗУ был оформлен в соответствии со всеми установленными требованиями, однако орган власти, несмотря на это, отменял ГПЗУ. По таким спорам суды неоднократно приходили к выводу о невозможности отмены ГПЗУ¹.

В ситуации, когда ГПЗУ был оформлен неправильно, например, в нём отсутствовали сведения об ОКН, Верховный Суд РФ признавал отмену ГПЗУ правомерной². При таких условиях застройщик, получивший недостоверный ГПЗУ, должен был обратиться за выдачей нового плана в уполномоченный орган или с требованием о признании действий уполномоченного органа незаконными, даже если ошибки соответствовали интересам застройщика. В противном случае возникал существенный риск отмены градостроительного плана, разрешения на строительство и признания построенного объекта самовольной постройкой.

Следует помнить, что отмена ГПЗУ возможна не только в рамках судебного оспаривания его как ненормативного акта государственного органа, но и в рамках «самоконтроля» уполномоченного органа за своей деятельностью.

¹ Например, Определение Верховного Суда РФ от 31.08.2015 № 306-КГ15-10459 по делу № А12-32248/2014.

² Определение Верховного Суда РФ от 10.02.2015 № 305-КГ14-2820 по делу № А40-167282/2013.

Несмотря на то, что сейчас роль ГПЗУ существенно изменилась, застройщикам при получении ГПЗУ всё равно следует проверять факт наличия градостроительного плана, соответствие полученного ГПЗУ градрегламенту, а также соответствие ГПЗУ требованиям к форме и порядку её заполнения, соблюдение порядка подготовки, регистрации и выдачи ГПЗУ.

1.5.3. Согласование внешнего вида объекта и иные дополнительные согласования

В 2014 году полномочия Правительства РФ в области градостроительной деятельности дополнили правом (и обязанностью одновременно) утверждать исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства с учётом особенностей осуществления градостроительной деятельности на территориях субъектов РФ и территориях муниципальных образований.

При этом п. 3 ст. 6 ГрК РФ не допускается устанавливать требования об обязательных процедурах в строительстве, не предусмотренных исчерпывающими перечнями.

По замыслу законодателя, установление таких исчерпывающих перечней должно способствовать сокращению административных барьеров при осуществлении градостроительной деятельности, а также повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Таких исчерпывающих перечней в настоящее время несколько:

- перечень процедур в сфере жилищного строительства, утверждён Постановлением Правительства РФ от 30.04.2014 № 403 (в ред. от 21.04.2018);
- перечень процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения, утверждён Постановлением Правительства РФ от 28.03.2017 № 346 (в ред. Постановления Правительства РФ от 06.02.2018 № 111);
- перечень процедур в сфере строительства объектов электросетевого хозяйства с уровнем напряжения ниже 35 кВ, утверждён Постановлением Правительства РФ от 27.12.2016 № 1504 (в ред. Постановления Правительства РФ от 06.02.2018 № 111);
- перечень процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения, утверждён Постановлением Правительства РФ от 07.11.2016 № 1138 (в ред. Постановления Правительства РФ от 01.12.2018 № 1469);
- перечень процедур в сфере строительства сетей теплоснабжения, утверждён Постановлением Правительства РФ от 17.04.2017 № 452 (в ред. Постановления Правительства РФ от 06.02.2018 № 111).

Дольше всех действует перечень процедур в сфере жилищного строительства. По мнению Минстроя России, издание такого перечня позволило сократить количество градостроительных согласований и процедур с 240 до 134¹. На данный момент количество допустимых процедур в этом перечне уменьшилось до 96.

Структура всех перечней одинаковая. Процедуры, установленные перечнями, делятся на два блока²:

- 1) процедуры, предусмотренные нормативными правовыми актами РФ;
- 2) процедуры, связанные с особенностями осуществления градостроительной деятельности на территориях субъектов РФ и территориях муниципальных образований.

Как можно сделать вывод уже только по сравнению названий, требования к процедурам и согласованиям из первого блока основаны на нормативных актах РФ, в то время как второй блок процедур основан исключительно на каких-то региональных и местных особенностях.

Остановимся более подробно на втором блоке процедур из перечня процедур в сфере жилищного строительства и перечня процедур в сфере строительства объектов капитального стро-

¹ <http://www.minstroyrf.ru/press/vedomosti-chinovniki-isklyuchili-bolee100-soglasovatelnykh-protsedur-sniziv-ikh-kolichestvo-do134>

² Дополнительно в перечне процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения предусмотрено разделение на перечень процедур в сфере строительства линейных объектов водоснабжения и водоотведения и перечень процедур в отношении иных объектов водоснабжения и водоотведения.

ительства нежилого назначения. По мнению Правительства РФ, в указанных сферах с местными особенностями могут быть связаны следующие процедуры:

- предоставление решения о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта;
- предоставление порубочного билета и (или) разрешения на пересадку деревьев и кустарников;
- предоставление разрешения на осуществление земляных работ;
- согласование схемы движения транспорта и пешеходов на период проведения работ на проезжей части;
- проведение контрольно-геодезической съёмки и передача исполнительной документации в уполномоченный орган государственной власти или местного самоуправления;
- предоставление заключения о соответствии проектной документации сводному плану подземных коммуникаций и сооружений;
- согласование проведения работ в технических и охранных зонах;
- выдача разрешения на перемещение отходов строительства, сноса зданий и сооружений¹, в том числе грунтов;
- принятие решения о предоставлении в собственность земельного участка для индивидуального жилищного строительства гражданам, имеющим 3 и более детей (действует только в сфере жилищного строительства);
- принятие решения о бесплатном предоставлении гражданину земельного участка для индивидуального жилищного строительства в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ (действует только в сфере жилищного строительства).

В отношении второго блока в самом его названии сделана приписка, что эти процедуры применяются в случае, если они сами и порядок их применения установлены нормативно-правовым актом субъекта РФ или муниципальным правовым актом представительного органа местного самоуправления.

В целом намерение законодателя носило позитивный характер, т.е. было направлено на ограничение дополнительных согласований. Однако исполнение данной идеи региональными властями пока оставляет желать лучшего.

В результате перечни, призванные ограничить произвол в области строительства и градостроительства, используются для обратной цели – для введения в нормативное регулирование регионов тех ограничений, которые указаны в списке, но по каким-либо причинам в данном регионе не были установлены.

На данный момент самые ожесточённые споры вызвала первая процедура из второго блока.

Например, петербургские застройщики много лет боролись с незаконным, но на практике обязательным требованием по получению согласования Главного архитектора города в отношении архитектурного решения фасада планируемого объекта. В 2010 году по представлению Прокуратуры Санкт-Петербурга данные полномочия Главного архитектора Санкт-Петербурга были признаны Правительством Санкт-Петербурга противоречащими ГрК РФ и исключены из его должностного регламента.

13 июля 2015 года губернатором Санкт-Петербурга был подписан закон Санкт-Петербурга № 477-93 «О внесении изменений в закон Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге». Данным законом Правительство СПб было наделено полномочиями по предоставлению решения о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта в сфере жилищного строительства. В последующем был принят закон о порядке предоставления решения о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта в сфере жилищного строительства² (далее – закон № 692-147).

П. 6 ст. 3 закона № 692-147, п. 4 ст. 7 закона Санкт-Петербурга от 24.11.2009 № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» (оба в ред. до 26.12.2017) решение

¹ С учётом включения в ГрК РФ отдельной главы, регуливающей уведомительный порядок сноса, в этой части перечень явно утратил свою актуальность.

² Закон Санкт-Петербурга от 11.11.2015 № 692-147 «О порядке предоставления решения о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта в сфере жилищного строительства».

о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта предоставлялось **до** утверждения в установленном порядке ГПЗУ. Только в результате судебных решений¹ данная норма была отменена, несмотря на её очевидную абсурдность с самого начала.

В результате в п. 6 ст. 3 закона № 692-147 с 26 декабря 2017 года отражено, что решение о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта предоставляется уполномоченным органом не до выдачи ГПЗУ, как было ранее, а до выдачи разрешения на строительство, что является корректным.

Аналогичные требования о необходимости согласования архитектурно-градостроительного облика установлены в Московской области. Положение о рассмотрении архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства и выдаче свидетельства о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства на территории Московской области² (далее – Положение), как видно из его названия и содержания, предусматривает необходимость согласования облика не только объектов жилищного строительства. При этом укажем, что, согласно преамбуле Положения, последнее было принято исключительно в соответствии с перечнем процедур в сфере жилищного строительства.

Согласно п. 5 Положения рассмотрение архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства осуществляется в отношении создаваемых и реконструируемых объектов капитального строительства (если работы по реконструкции предусматривают изменение внешнего вида объекта).

Предусмотрен широкий перечень объектов-исключений, в отношении которых не требуется получать согласование архитектурно-градостроительного облика, например:

- индивидуальные жилые дома и подсобные сооружения при индивидуальных жилых домах;
- индивидуальные и отдельно стоящие подземные гаражи;
- линейные объекты;
- отдельные объекты, если они не размещаются непосредственно вдоль федеральных и региональных автомобильных дорог (например, объекты, предназначенные для ведения сельского хозяйства, объекты, предназначенные для производства и хранения взрывчатых веществ и средств взрывания, полезных ископаемых, военного назначения и объекты сопутствующей инфраструктуры, объекты, предназначенные для заготовки древесины и лесных ресурсов, и объекты сопутствующей инфраструктуры).

Вместе с тем отметим, что Московская область продемонстрировала более глубокое понимание сути градостроительного плана. Так, согласно п. 25 Положения заявка о выдаче исследуемого согласования может быть подана при условии наличия ГПЗУ.

Вышеназванные регионы не одиноки в своём стремлении всё урегулировать. Во многих регионах, муниципалитетах также имеются нормативные акты, которые схожим образом регулируют данную сферу. Так, к примеру, в городе Сургуте предпроектная документация архитектурно-градостроительного облика объекта, принимаемая за основу при разработке проектной документации, подлежит согласованию с департаментом архитектуры и градостроительства администрации города³.

Исчерпывающие перечни процедур разрабатывались с целью сократить количество градостроительных согласований, тем самым снизить себестоимость и ускорить строительство. Между тем, к примеру, принятые на основании перечня процедур в сфере жилищного строительства нормативные акты субъектов и муниципальных образований показывают, что власти используют его в прямо противоположных целях – вводят новые согласования, которые, по нашему мнению, не соответствуют ГрК РФ.

¹ См. Определения Верховного Суда РФ от 14.09.2017 по делу №78-АПГ17-12 и от 21.09.2017 по делу №78-АПГ17-13.

² Постановление Правительства Московской области от 30.12.2016 № 1022/47.

³ Пункт 3 ст. 18 Решения Думы города Сургута от 26.12.2017 № 206-VI ДГ «О Правилах благоустройства территории города Сургута».

Напомним, что законом РФ № 459-ФЗ от 30.12.2015 был внесён ряд поправок в закон № 73-ФЗ и ГрК РФ, согласно которым с 01.01.2017 архитектурные решения объектов капитального строительства или описание внешнего облика объекта индивидуального жилищного строительства, планируемого к размещению в границах исторического поселения, необходимо согласовывать с органом охраны объектов культурного наследия.

Если заявление на выдачу разрешения на строительство будет подано без указанных согласований, соответствующий орган в порядке межведомственного взаимодействия направит архитектурные решения (описание облика) на согласование в орган охраны. Заключение органа охраны о несоответствии архитектурных решений (описания облика) предмету охраны исторического поселения и требованиям к архитектурным решениям, установленным градрегламентом, будет являться основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство. Единственный случай, когда для строительства в границах исторического поселения не будет требоваться согласование архитектурных решений (описания облика), – строительство объекта в соответствии с типовыми архитектурными решениями, которые будут утверждены региональным органом охраны объектов культурного наследия.

Описанные согласования не потребуются в случаях, если до 1 января 2017 года:

- проектная документация направлена на экспертизу;
- проектная документация не подлежит экспертизе, подано заявление о выдаче разрешения на строительство и отсутствуют основания для отказа в выдаче разрешения;
- подано заявление о выдаче разрешения на строительство объекта индивидуального жилищного строительства и отсутствуют основания для отказа в выдаче разрешения.

Также следует отметить, что срок выдачи разрешения на строительство объекта в границах исторического поселения увеличен до 30 дней для тех случаев, когда заявление на выдачу разрешения на строительство не будет включать согласование архитектурного решения (описания облика) или строительство (реконструкция) не будет выполняться в соответствии с типовым архитектурным решением.

Несоблюдение требования о предоставлении согласования АГО влечёт отказ в выдаче разрешения на строительство на основании положений п. 13 ст. 51 ГрК РФ.

Кроме того, введена административная ответственность за нарушение требований к архитектурному решению объектов капитального строительства, установленных градрегламентом в границах исторических поселений (п. 5 ст. 7.13 КоАП РФ). Для юридических лиц штраф составит от 100 тысяч до 1 миллиона рублей.

В то же время необходимо разграничивать понятия внешнего облика объекта и архитектурно-градостроительного облика (далее – АГО).

Во-первых, понятие архитектурно-градостроительного облика гораздо шире, чем требования к внешнему виду фасадов зданий.

Во-вторых, в силу прямого указания п. 2.1 ст. 38 ГрК РФ требования к внешнему облику ОКС подлежат включению только в предельные параметры разрешённого строительства или реконструкции объектов капитального строительства в составе градостроительного регламента, установленного применительно к территориальной зоне, расположенной в границах территории исторического поселения федерального или регионального значения. Напротив, в ГрК РФ как нормативно-правовом акте, имеющем большую юридическую силу, нежели Постановление Правительства РФ от 30.04.2014 № 403, отсутствует как само понятие АГО, так и возможность включения АГО в градостроительный регламент.

Более того, реализация процедуры предоставления решения о согласовании АГО объекта в отсутствие конкретных требований на практике устанавливает только обязанность его согласования, создавая недопустимую неопределённость градостроительного регламента.

Приведённые выводы подтверждаются практикой Верховного Суда РФ¹, признавшего не действующим в соответствующей части положение Правил землепользования и застройки городского округа города Воронежа.

¹ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 16.05.2018 № 14-АПГ18-8.

Таким образом, включение в нормы градостроительных регламентов требования о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта, получившее широкое распространение на региональном уровне, противоречит федеральному законодательству, а градостроительные регламенты субъектов могут быть оспорены в судебном порядке.

1.5.4. Проектная и рабочая документация

Проектная документация

Проектная документация (далее – ПД) является основой архитектурно-строительного проектирования, и в соответствии с п. 2 ст. 48 ГрК РФ представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой и графической формах и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта.

Подготовка ПД осуществляется:

- применительно к объектам капитального строительства и их частям, строящимся, реконструируемым в границах принадлежащего застройщику участка¹;
- раздела проектной документации «Смета на капитальный ремонт объекта капитального строительства»² при проведении капитального ремонта объекта капитального строительства в случаях, финансируемого с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, юр. лиц, созданных публично-правовыми образованиями, юр. лиц с участием государства в их уставном капитале более 50% (п. 12.2 ст. 48 ГрК РФ).

С 03.08.2018, помимо объектов индивидуального жилищного строительства (отдельно стоящих жилых домов с количеством этажей не более чем три, предназначенных для проживания одной семьи), к объектам, при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте которых не требуется³ подготовка ПД, отнесены садовые дома⁴. При этом застройщик вправе обеспечить разработку ПД применительно к таким объектам.

Подготовка проектной документации осуществляется на основании (в совокупности):

- задания застройщика или технического заказчика – «задания на проектирование» (при подготовке проектной документации на основании договора);
- результатов инженерных изысканий;
- информации из градостроительного регламента или в случае подготовки ПД линейного объекта на основании ППТиПМ (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории);
- в соответствии с требованиями технических регламентов, техническими условиями, разрешением на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

¹ В соответствии с п. 1 ст. 48 ГрК РФ возможно проектирование в границах не принадлежащего застройщику или иному правообладателю земельного участка в случаях, если документацией по планировке территории предусмотрено размещение объекта транспортной инфраструктуры федерального значения либо линейного объекта транспортной инфраструктуры регионального или местного значения.

² До вступления в силу поправок, внесённых Федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», разработка ПД предусматривалась в отношении отдельных разделов при проведении капитального ремонта объектов капитального строительства (в зависимости от перечня необходимых работ).

³ Данное положение не распространяется на объекты ИЖС, работы по которым финансируются за счёт средств бюджетов бюджетной системы РФ, юр. лиц, созданных публично-правовыми образованиями, юр. лиц с гос. участием в уставном капитале более 50%.

⁴ Федеральный закон от 03.08.2018 № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Проектная документация разрабатывается в соответствии с требованиями к создаваемым объектам, установленным законодательством (техническими регламентами)¹.

В частности, законом № 384-ФЗ устанавливаются минимально необходимые требования к зданиям и сооружениям (в том числе к входящим в их состав сетям инженерно-технического обеспечения и системам инженерно-технического обеспечения), а также к связанным со зданиями и сооружениями процессам проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса), в том числе требования:

- 1) механической безопасности;
- 2) пожарной безопасности;
- 3) безопасности при опасных природных процессах и явлениях и (или) техногенных воздействиях;
- 4) безопасных для здоровья человека условий проживания и пребывания в зданиях и сооружениях;
- 5) безопасности для пользователей зданиями и сооружениями;
- 6) доступности зданий и сооружений для инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения;
- 7) энергетической эффективности зданий и сооружений;
- 8) безопасного уровня воздействия зданий и сооружений на окружающую среду.

Безопасность зданий и сооружений, а также связанных со зданиями и сооружениями процессов проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса) обеспечивается посредством соблюдения требований закона № 384-ФЗ и требований стандартов и сводов правил.

Обязательными для применения при проектировании являются не все существующие национальные стандарты и своды правил, а лишь установленные в качестве таковых Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521 (с изм. на 07.12.2016). Их применение на обязательной основе обеспечивает соблюдение требований закона № 384-ФЗ (п. 1 ст. 6 закона № 384-ФЗ). *Национальные стандарты и своды правил, включённые в указанный перечень, являются обязательными для применения, за исключением случаев осуществления проектирования и строительства в соответствии со специальными техническими условиями*².

Предметом государственной экспертизы проектной документации является оценка её соответствия требованиям технических регламентов. При этом технические регламенты могут быть обязательными и добровольными. В этой связи возникает вопрос: является ли предметом оценки экспертизы соответствие требованиям добровольных технических регламентов, если ссылка на них содержится в ПД?

Однозначный ответ на указанный вопрос отсутствует, однако представляется, что задача экспертизы проверять ПД на соответствие обязательным техническим регламентам, а не на соответствие ПД регламентам, ссылки на которые содержатся в ПД. Например, ВАС РФ в 2013 году указал, что отрицательное заключение экспертизы может быть выдано только в случае несоответствия проектной документации национальным стандартам и сводам правил (частям таких стандартов и сводов правил), содержащим минимально необходимые требования для обеспечения безопасности зданий и сооружений, которые включены в обязательный перечень³. Вместе с тем согласно п. 13 Приказа Минстроя России от 08.06.2018

¹ Например, Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

² Специальные технические условия разрабатываются и утверждаются в случае, если для разработки ПД на объект капитального строительства требуется отступление от требований, предусмотренных обязательными стандартами и сводами правил, недостаточно требований по надёжности и безопасности, установленных указанными документами, или такие требования не установлены. Порядок разработки и утверждения специальных технических условий утверждён Приказом Минстроя России от 15.04.2016 № 248/пр «О порядке разработки и согласования специальных технических условий для разработки проектной документации на объект капитального строительства».

³ Определение ВАС РФ от 24.10.2013 № ВАС14766/13 по делу № А56-54429/2012.

№ 341/пр¹ в разделе «Выводы по результатам рассмотрения» заключения экспертизы каждый вывод о несоответствии результатам требованиям технических регламентов должен содержать указание раздела (а при необходимости – подраздела, части раздела, книги, тома) и листа проектной документации, в отношении которых сделан вывод о несоответствии, ссылку на конкретное требование технического регламента, иного нормативного правового акта или нормативного документа, применяемого в целях обеспечения соблюдения требований технических регламентов. Поэтому во избежание риска получения отрицательного заключения и спора по его итогам целесообразно не указывать добровольные регламенты в ПД в качестве используемых при проектировании.

Проектная документация может разрабатываться застройщиком самостоятельно либо с привлечением третьих лиц застройщиком, техническим заказчиком или с 1 июля 2017 года также лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения², региональным оператором³ по договору подряда на подготовку ПД.

При этом с 1 июля 2017 года были ужесточены требования к лицам, выполняющим работы по подготовке ПД. Если до 1 июля 2017 года такие лица должны были иметь свидетельство о допуске СРО при выполнении только тех работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства (предусмотрены Приказом Минрегиона России № 624), то с 1 июля 2017 года подготовку ПД могут осуществлять исключительно лица, являющиеся членами СРО в области архитектурно-строительного проектирования.

Членство в СРО не требуется в ограниченном перечне случаев (п. 4.1 ст. 48 ГрК РФ). К примеру, членство в СРО необязательно для государственных и муниципальных унитарных предприятий, учреждений в случае заключения ими договоров подряда на подготовку ПД с федеральными органами исполнительной власти, государственными корпорациями, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления или в случае выполнения такими организациями функций технического заказчика от имени указанных органов, корпораций. Остальные три исключения также установлены для организаций с публичным участием/созданных публично-правовыми образованиями.

Застройщик до 1 июля 2017 года был вправе осуществлять проектирование самостоятельно в отношении тех видов работ, которые не включены в перечень работ, установленных Приказом Минрегиона России № 624.

После указанной даты право на самостоятельное проектирование сохранилось только за тем застройщиком, который является членом СРО в области архитектурно-строительного проектирования.

Субъекты разработки проектной документации до и после 1 июля 2017 года представлены на схемах 4 и 5.

Проектная документация утверждается застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором. По общему правилу проектная документация объектов капитального строительства подлежит экспертизе. Поэтому проектная документация может быть утверждена только при наличии положительного заключения экспертизы ПД в случае, если в отношении ПД проведение экспертизы обязательно.

¹ Приказ Минстроя России от 08.06.2018 № 341/пр «Об утверждении Требований к составу, содержанию и порядку оформления заключения государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий».

² Согласно п. 1 ст. 55.25 ГрК РФ это (если иное не установлено федеральным законом) собственник здания или лицо, которое владеет зданием на ином законном основании, если установлена ответственность такого лица за эксплуатацию здания, либо привлекаемое собственником или таким лицом в целях обеспечения безопасной эксплуатации здания на основании договора физическое или юридическое лицо.

³ Согласно п. 17 ст. 1 ГрК РФ это специализированная некоммерческая организация, которая осуществляет деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Схема 4. СУБЪЕКТЫ РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ ДО 01.07.2017

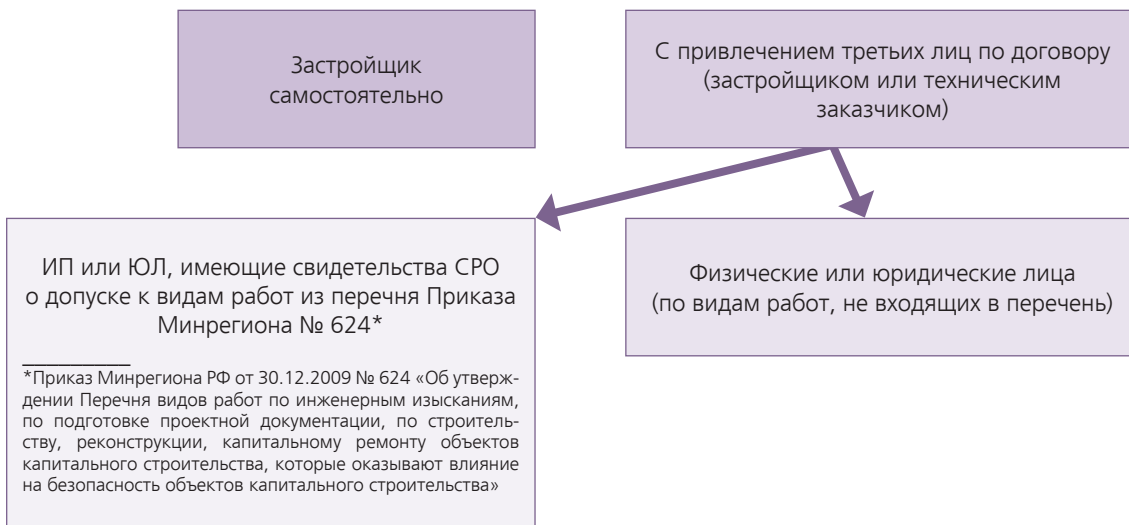
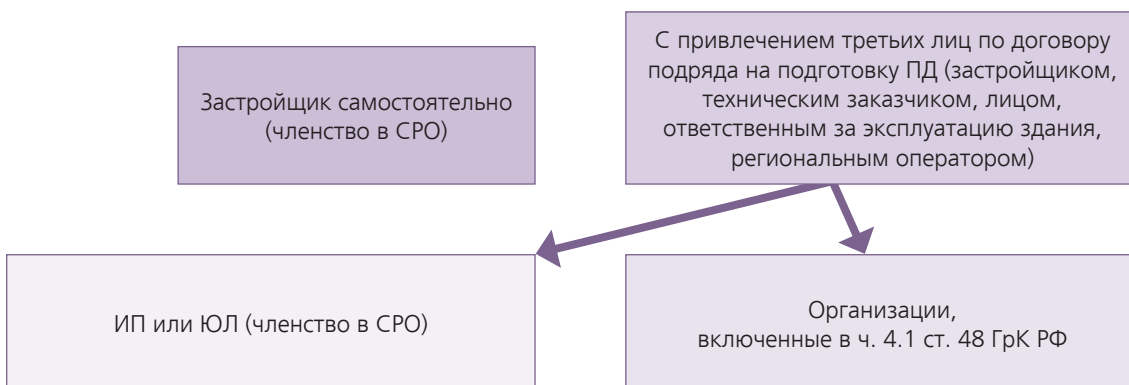


Схема 5. СУБЪЕКТЫ РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ ПОСЛЕ 01.07.2017



Как указал¹ Минстрой России, если, исходя из совокупности норм п.п. 16 и 22 ст. 1, п.п. 4 и 5 ст. 48 ГрК РФ, застройщик, технический заказчик должен быть членом саморегулируемой организации в области архитектурно-строительного проектирования, то проектная документация или отдельный её раздел может быть утверждён только специалистом по организации архитектурно-строительного проектирования, сведения о котором включены в соответствующий национальный реестр специалистов.

Рабочая документация

Согласно п. 4 Постановления Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» (далее – Постановление № 87) рабочая документация разрабатывается в целях реализации в процессе строительства архитектурных, технических и технологических решений, содержащихся в проектной документации на объект капитального строительства. Она состоит из документов в текстовой форме, рабочих чертежей, спецификации оборудования и изделий.

¹ Письмо Минстроя России от 13.09.2017 № 32812-ТБ/02 «Об утверждении проектной документации».

Основные требования к порядку оформления и составу рабочей документации содержатся в ГОСТ Р 21.1101-2013 «Система проектной документации для строительства (СПДС). Основные требования к проектной и рабочей документации»¹. Также в проектной документации должны содержаться требования, которые должны быть учтены в рабочей документации, разрабатываемой на основании проектной документации, в связи с принятыми методами возведения строительных конструкций и монтажа оборудования². При этом объём, состав и содержание рабочей документации должны определяться заказчиком (застройщиком) в зависимости от степени детализации решений, содержащихся в проектной документации, и указываться в задании на проектирование.

Из указанного следует, что рабочая документация не является составной частью проектной документации и может разрабатываться как одновременно с ПД, так и после её разработки и получения положительного заключения по итогам экспертизы. Эта позиция подтверждается Письмом Минрегиона России от 22.06.2009 № 19088-СК/08 «О применении Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»³. При одновременной разработке проектной и рабочей документации по решению заказчика и с согласия экспертной организации вся документация может быть представлена на государственную экспертизу⁴.

Таким образом, проектная документация и рабочая документация не являются документами одного порядка, так как рабочая документация разрабатывается во исполнение проектной документации. В этой связи рабочая документация должна соответствовать проектной, что означает необходимость внесения изменений в рабочую документацию при корректировке проектной документации.

Ранее стадия «РД» являлась одним из этапов проектирования наряду с такими стадиями, как «ТЭО», «Проект» (или «П») и др., и подлежала экспертизе наряду с ПД⁵.

Дополнительно отметим, что правила выполнения и оформления текстовых и графических материалов, входящих в состав проектной и рабочей документации, установлены Приказом Минрегиона России от 02.04.2009 № 108.

1.5.5. Состав разделов проектной документации. Внесение изменений в проектную документацию

Проектная документация состоит из разделов, общий перечень которых приведён в п. 12 ст. 48 ГрК РФ. Установленный в ГрК РФ перечень разделов является обязательным вне зависимости от вида объекта капитального строительства, за исключением линейных объектов и случаев, когда в самом перечне содержится оговорка⁶. Постановлением № 87 раскрыто содержание указанных разделов, предусмотрены требования к содержанию разделов ПД применительно к различным видам объектов капитального строительства, в том числе к линейным объектам, а также определяются иные разделы, которые могут входить в состав ПД.

При этом Правительством РФ устанавливаются состав и требования к содержанию разделов проектной документации применительно:

- к различным видам объектов капитального строительства, в том числе к линейным объектам;

¹ Утверждён и введён в действие Приказом Росстандарта от 11.06.2013 № 156-ст.

² Подпункт «п» пункта 23 Постановления № 87.

³ Эта позиция поддержана и в судебной практике (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.11.2016 № Ф05-16505/2016 по делу № А40-221022/2015) и в дальнейшем Минрегионом России (Письмо от 27.03.2012 № 6832-ДШ/08).

⁴ Письмо Минрегиона России от 22.06.2009 № 19088-СК/08 «О применении Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

⁵ СНиП 11-01-95. Инструкция о порядке разработки, согласования, утверждения и составе проектной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений (утв. Постановлением Минстроя РФ от 30.06.1995 № 18-64).

⁶ Например, пп. 7 п. 12 ст. 48 ГрК РФ: «проект организации работ по сносу или демонтажу объектов капитального строительства, их частей (при необходимости сноса или демонтажа объектов капитального строительства, их частей для строительства, реконструкции других объектов капитального строительства)».

- к отдельным этапам строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- к содержанию разделов проектной документации при проведении капитального ремонта объектов капитального строительства;
- к содержанию разделов проектной документации, представляемой на экспертизу проектной документации и в органы государственного строительного надзора.

Таким образом, состав и требования к содержанию могут отличаться в зависимости от условий разработки проектной документации. Указанные выше требования установлены Постановлением № 87.

В соответствии с п. 12 ст. 48 ГрК РФ и Постановлением № 87 в состав проектной документации объектов капитального строительства, за исключением линейных объектов, включаются следующие разделы:

- Раздел 1 «Пояснительная записка»¹
- Раздел 2 «Схема планировочной организации земельного участка, выполненная в соответствии с информацией в ГПЗУ»
- Раздел 3 «Архитектурные решения»
- Раздел 4 «Конструктивные и объёмно-планировочные решения»
- Раздел 5 «Сведения об инженерном оборудовании, о сетях инженерно-технического обеспечения, перечень инженерно-технических мероприятий, содержание технологических решений»
- Раздел 6 «Проект организации строительства объектов капитального строительства»
- Раздел 7 «Проект организации работ по сносу или демонтажу объектов капитального строительства, их частей»²
- Раздел 8 «Перечень мероприятий по охране окружающей среды»
- Раздел 9 «Перечень мероприятий по обеспечению пожарной безопасности»
- Раздел 10 «Перечень мероприятий по обеспечению доступа инвалидов»³
- Раздел 10 (1) «Мероприятия по обеспечению соблюдения требований энергетической эффективности и требований оснащённости зданий, строений и сооружений приборами учёта используемых энергетических ресурсов»
- Раздел 11 «Смета на строительство объектов капитального строительства»
- Раздел 12 «Иная документация в случаях, предусмотренных федеральными законами»:
 - а) декларация промышленной безопасности опасных производственных объектов, разрабатываемая на стадии проектирования;
 - б) декларация безопасности гидротехнических сооружений, разрабатываемая на стадии проектирования;
 - перечень мероприятий по гражданской обороне, мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера для объектов использования атомной энергии, опасных производственных объектов, особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, объектов обороны и безопасности;
 - требования к обеспечению безопасной эксплуатации объектов капитального строительства⁴.

¹ Пояснительная записка содержит исходные данные для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, в том числе результаты инженерных изысканий, технические условия.

² Обязательно выполняется при необходимости сноса (демонтажа) объекта или части объекта капитального строительства.

³ Выполняется в случае подготовки проектной документации в отношении объектов здравоохранения, образования, культуры, отдыха, спорта и иных объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, объектов транспорта, торговли, общественного питания, объектов делового, административного, финансового, религиозного назначения, объектов жилищного фонда.

⁴ Требование о наличии указанного раздела определено в пп. 10.1 п. 12 ст. 48 ГрК РФ, при этом в Постановлении Правительства РФ № 87 данный раздел не закреплён. Согласно Письму Минрегиона России от 27.01.2012 № 1497-ДС/08 в указанном случае этот раздел должен включаться в раздел 12 «Иная документация в случаях, предусмотренных федеральными законами».

С 30 декабря 2018 года указанный перечень дополнен следующим разделом: «Проект организации дорожного движения в случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

В состав проектной документации также включаются требования к обеспечению безопасной эксплуатации объектов капитального строительства, а также сведения о нормативной периодичности выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирного дома, необходимых для обеспечения безопасной эксплуатации такого дома, об объёме и о составе указанных работ в случае подготовки проектной документации для строительства, реконструкции многоквартирного дома (пп. 10.1, пп. 11.2 п. 12 ст. 48 ГрК РФ).

Кроме того, поскольку с 01.01.2019 года является самостоятельным видом градостроительной деятельности, в случае, если снос объекта капитального строительства планируется осуществлять с привлечением бюджетных средств, в состав проектной документации входит смета на снос ОКС (пп. 11 п. 12 ст. 48 ГрК, п. 6 ст. 55.30 ГрК РФ).

При обеспечении финансирования капитального ремонта ОКС средствами бюджетов бюджетной системы РФ на основании акта и задания застройщика или технического заказчика также подготавливается смета на капитальный ремонт. В иных случаях застройщик по собственной инициативе вправе обеспечить подготовку иных разделов проектной документации, а также подготовку проектной документации при проведении капитального ремонта ОКС (п. 12.2 ст. 48 ГрК РФ).

Дополнительно Постановлением № 87 установлено, что разделы «Проект организации строительства»² и «Смета на строительство» не являются обязательными разделами по общему правилу, за исключением объектов капитального строительства, финансируемых полностью или частично за счёт средств соответствующих бюджетов.

Обращаем внимание ещё на одно нововведение в ГрК РФ с 01.01.2019. Для целей архитектурно-строительного проектирования и ведения единого государственного реестра заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства предусматривается утверждение классификатора объектов капитального строительства по их назначению и функционально-технологическим особенностям, утверждаемого Минстроем России (пп. 7.18 п. 1 ст. 6 ГрК РФ). В связи с этим в задании застройщика или технического заказчика на проектирование и в проектной документации сведения об объекте капитального строительства подлежат указанию в соответствии с таким классификатором (п. 12.3 ст. 48 ГрК РФ).

При этом п. 1 ст. 26 Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ³ установлено, что требование об указании в задании на проектирование и в проектной документации сведений об ОКС в соответствии с классификатором не применяется до его утверждения. В настоящее время проект⁴ данного классификатора находится на рассмотрении в Министерстве юстиции РФ.

Также следует обратить внимание, что с 01.07.2019 уточняется состав проектной документации объектов капитального строительства, содержание разделов которой приведено в соответствии с законодательству о техническом регулировании, а п. 13 ст. 48 ГрК РФ будет излагаться в новой редакции⁵.

Во-первых, состав и требования к содержанию разделов проектной документации, представляемой на экспертизу проектной документации и в органы государственного строительного надзора, устанавливаемые Правительством РФ, будут дифференцироваться применительно

¹ Ст. 24 Федерального закона от 29.12.2017 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² При этом согласно пп. е) п. 3 ч. 7 ст. 51 ГрК РФ проект организации строительства входит в состав документов, представляемых для получения разрешения на строительство.

³ Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴ <https://regulation.gov.ru/projects#npa=78748>

⁵ Пп. з) п. 19 ст. 1 Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ.

к различным видам ОКС (в том числе к линейным объектам), а также в зависимости от назначения объектов капитального строительства, видов работ (строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов капитального строительства), их содержания, источников финансирования работ и выделения отдельных этапов строительства, реконструкции в соответствии с требованиями ст. 48 ГрК РФ.

Во-вторых, в ГрК РФ закрепляются особенности состава и содержания разделов проектной документации в зависимости от:

- видов объектов¹ (в т.ч. линейные, объекты культурного наследия);
- видов работ (реконструкция, снос для целей строительства, реконструкции, работы по сохранению объектов культурного наследия);
- источника финансирования (требование о включении в состав проектной документации сметы на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объекта капитального строительства в случаях, если работы финансируются с привлечением бюджетных средств).

Отдельно отметим, что архитектурный проект², подготовленный при разработке проектной документации, является объектом авторского права. Согласно п. 1 ст. 1259 ГК РФ произведения архитектуры, градостроительства и садово-паркового искусства, в том числе в виде проектов, чертежей, изображений и макетов, являются объектами авторских прав.

Указанное означает, что правообладатель (автор) имеет право на неприкосновенность произведения и защиту произведения от искажений (ст. 1266 ГК РФ).

Таким образом, по закону № 169-ФЗ как архитектурный проект, так и построенный архитектурный объект содержат в себе архитектурное решение – авторский замысел архитектурного объекта, его внешнего и внутреннего облика, пространственной, планировочной и функциональной организации, что отражено в Постановлении Президиума ВАС РФ № 7697/12 от 06.11.2012 по делу № А60-10618/2011.

В соответствии с указанным Постановлением Президиума правовая позиция ВАС РФ заключается в том, что, учитывая специфику архитектурной деятельности, заключающуюся в двухступенчатом порядке воплощения архитектурного решения, законодатель предусмотрел две формы его объективации (существования): как в форме произведения архитектуры, градостроительства и садово-паркового искусства, так и в форме проектов, чертежей, изображений и макетов (абз. 9 п. 1 ст. 1259 ГК РФ), охраняемых авторским правом. Таким образом, объектом авторского права, т.е. произведением архитектуры, с одной стороны, является архитектурный проект, то есть архитектурная часть документации, в которой выражено архитектурное решение³, а с другой стороны – построенный архитектурный объект, в котором воплощено охраняемое произведение архитектуры.

Не допускается без согласия автора (разработчика) внесение изменений в архитектурный проект. Застройщик, к которому перешло исключительное право на архитектурный проект, вправе «практически реализовывать» такой проект без соответствующих изменений (пп. 10 п. 2 ст. 1270 ГК РФ).

¹ Устанавливается, что в случаях, предусмотренных п. 3 ст. 14 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», ст. 10 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», ст. 30 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», п.п. 2 и 3 ст. 36 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», в состав проектной документации в обязательном порядке включаются документация, разделы проектной документации, предусмотренные указанными федеральными законами.

² В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» (далее – закон № 169-ФЗ) архитектурный проект – архитектурная часть документации для строительства и градостроительной документации, содержащая архитектурные решения, которые комплексно учитывают социальные, экономические, функциональные, инженерные, технические, противопожарные, санитарно-гигиенические, экологические, архитектурно-художественные и иные требования к объекту в объёме, необходимом для разработки документации для строительства объектов, в проектировании которых необходимо участие архитектора.

³ Данная правовая позиция была изложена ВАС РФ также ранее в Постановлении Президиума от 27.09.2011 № 5816/11.

Внесение изменений в проектную документацию и необходимость повторной экспертизы

Застройщик при необходимости вправе вносить изменения в проектную документацию. Например, в соответствии с п. 7 ст. 52 ГрК РФ отклонение параметров объекта капитального строительства от проектной документации, необходимость которого выявилась в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта такого объекта, допускается только на основании вновь утверждённой застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором проектной документации после внесения в неё соответствующих изменений.

До изменений, внесённых в 2018 году в ГрК, субъекты градостроительной деятельности руководствовались правилами п.п. 3.5 – 3.7 ст. 49 ГрК РФ, а также п. 44 Постановления Правительства РФ от 05.03.2007 № 145¹, согласно которым повторное прохождение экспертизы требуется при внесении изменений в проектную документацию, получившую положительное заключение государственной экспертизы, в части изменения технических решений, которые влияют на конструктивную надёжность и безопасность объекта капитального строительства. В иных случаях повторное прохождение экспертизы являлось добровольным.

Однако Федеральным законом № 342-ФЗ одновременно с признанием утратившими силу п.п. 3.5–3.7 ст. 49 ГрК РФ внесены изменения в п. 11 указанной статьи, согласно которой порядок проведения государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, негосударственной экспертизы проектной документации и негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий устанавливается Правительством Российской Федерации в том числе в случае внесения изменений в проектную документацию.

Таким образом, с 04.07.2018 в случае внесения любых изменений в проектную документацию, получившую положительное заключение экспертизы, такая документация повторно направляется на экспертизу. Данный вывод отражён в Письме Минстроя России от 18.10.2018 № 42268-ОД/08².

При этом Минстрой отмечает, что если до 04.08.2018 в связи с изменениями, внесёнными в проектную документацию, получено заключение экспертизы о том, что эти изменения не затрагивают конструктивные и иные характеристики безопасности объекта капитального строительства (заключение о модификации), то проведение экспертизы такой проектной документации не требуется.

Кроме того, Федеральным законом № 342-ФЗ признаны утратившими силу положения ст. 48.2 ГрК РФ, регламентирующие основания и порядок признания проектной документации модифицированной проектной документацией. Таким образом, институт модифицированной проектной документации упразднён.

Изменения в получившую положительное заключение государственной экспертизы проектную документацию могут вноситься как до получения разрешения на строительство, так и после получения такого разрешения – в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства³.

Необходимо отметить, что в связи с изменениями ст. 51 ГрК РФ на основании закона РФ № 342-ФЗ полностью утратили актуальность выводы Постановления Президиума Верховного Суда РФ от 11.11.2015 по делу № 301-ПЭК15 (А65-4542/2014), где суд указал, что перечень оснований для внесения изменений в разрешение на строительство не является исчерпывающим, но внесение изменений должно быть обусловлено необходимостью, выявленной в процессе строительства объекта. Теперь изменения могут быть по воле застройщика, но фактически со-

¹ Постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий».

² Письмо Минстроя России от 18.10.2018 № 42268-ОД/08 «По вопросам проведения государственной экспертизы проектной документации».

³ Письмо Минрегиона России от 20.12.2011 № 35214-ДШ/08 «О направлении проектной документации на повторную государственную экспертизу».

став предоставляемых в уполномоченный орган документов для учёта таких изменений в разрешении на строительство аналогичен получению нового разрешения на строительство, т.е. во многом «изменения» утратили какой-либо смысл.

Поскольку любые изменения в проектную документацию требуют прохождения ею повторной экспертизы, а в состав документов, обязательно предоставляемых для выдачи разрешения на строительство, входят материалы, содержащиеся в проектной документации, и положительное заключение экспертизы проектной документации (пп.пп. 3 и 4 п. 7 ст. 51 ГрК РФ), фактически создаётся ситуация, при которой изменение в проектной документации влечёт не только необходимость повторной экспертизы, но и внесение изменений в разрешение на строительство.

Отдельно необходимо отметить, что на практике изменение проектной документации осуществляется так называемыми авторскими листами без процедуры прохождения повторной экспертизы. Под авторскими листами понимаются изменения документации, вносимые разработчиком ПД по поручению застройщика. При этом судебная практика ранее признавала использование таких листов допустимым. Например, в Постановлении Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.02.2014 по делу № А56-26334/2012 суд допустил возможность отклонения выполненных работ от ПД, прошедшей экспертизу, если такие работы обоснованы авторскими листами, в то время как формально указанный подход не соответствует требованиям закона. Однако после изменений ГрК РФ с 04.08.2018 можно утверждать, что теперь авторские листы утратили своё юридическое значение, и менять проектную документацию ими уже нельзя.

1.5.6. Экономически эффективная проектная документация повторного использования

Общие положения

До 1 сентября 2016 года ГрК РФ содержал регулирование типовой проектной документации. В соответствии с п. 3 ст. 49 ГрК РФ типовой проектной документацией являлась проектная документация объектов капитального строительства, получившая положительное заключение государственной экспертизы или негосударственной экспертизы и пригодная к применению неоднократно/повторно.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 368-ФЗ¹ типовая проектная документация исключена из ГрК РФ и введена ст. 48.2 ГрК РФ, регулирующая проектную документацию повторного использования (далее – ПДПИ).

С принятием Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ (далее – закон № 342-ФЗ), внесшим изменения в ст. 48.2 ГрК РФ, в отношении проектной документации повторного использования уточнены и дополнены положения об условиях и порядке признания проектной документации экономически эффективной (далее – ЭЭПДПИ).

Проектная документация по решению Минстроя России может быть признана экономически эффективной проектной документацией повторного использования при одновременном соблюдении следующих условий (п. 1 ст. 48.2 ГрК РФ):

- соответствие проектной документации установленным Правительством Российской Федерации критериям экономической эффективности проектной документации, подтверждённое положительным заключением государственной экспертизы проектной документации;
- возможность использования проектной документации при подготовке проектной документации для строительства объекта капитального строительства, аналогичного по назначению, проектной мощности, природным и иным условиям территории, на которой планируется осуществлять строительство (аналогичный объект);

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 368-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации».

- наличие у Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования исключительного права на проектную документацию.

ЭЭПДПИ в отдельных случаях обязательна для использования, в остальных случаях её применение на усмотрение застройщика.

Основным последствием использования ЭЭПДПИ является то, что согласно п. 5.1 ст. 49 ГрК РФ при проведении экспертизы проектной документации, подготовленной с использованием ПДПИ, оценка разделов проектной документации, в которые не вносились изменения, на предмет соответствия этих разделов требованиям технических регламентов не проводится.

Если буквально толковать это положение, то даже при внесении незначительных изменений в соответствующие разделы проектной документации такие разделы подлежат экспертизе¹.

Сведения о ПДПИ для возможности их использования включаются в Единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства. Правила формирования реестра утверждены Постановлением Правительства РФ от 24.07.2017 № 878², вступили в силу с 1 июля 2018 года. Порядок ведения реестра и предоставления содержащихся в нём сведений и документов утверждён³ Минстроем России. В соответствии с Приказом Минстроя России от 23.08.2017 № 1151/пр⁴ сведения об экономически эффективных ПДПИ публикуются на сайте www.minstroyrf.ru.

Обязательное использование ЭЭПДПИ

С обязательным использованием ЭЭПДПИ осуществляется подготовка проектной документации для строительства аналогичного объекта капитального строительства, финансирование которого обеспечивается федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления, юридическим лицом, созданным публично-правовым образованием, юридическим лицом, доля публично-правового образования в уставном (складочном) капитале которого составляет более 50 процентов. При этом использование ЭЭПДПИ осуществляется ими на безвозмездной основе⁵ (п. 2 ст. 48.2 ГрК РФ).

Таким образом, при выполнении строительства, например, по государственным контрактам, проектная документация должна готовиться с использованием ЭЭПДПИ.

Исключения из правила об обязательности использования ПДПИ установлены только в отношении подготовки проектной документации в целях (п. 4 ст. 48.2 ГрК РФ):

- строительства особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства;
- строительства иных определённых президентом РФ или Правительством РФ объектов капитального строительства;
- реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства;
- проведения работ по сохранению ОКН.

¹ Об этом свидетельствует и п. 27 Постановления № 145, по которому при представлении на государственную экспертизу проектной документации, разработанной с использованием ПДПИ, её оценка на соответствие требованиям технических регламентов не проводится в отношении разделов документации, которые не подвергались изменению и полностью соответствуют ПДПИ.

² Постановление Правительства РФ от 24.07.2017 № 878 «О порядке формирования единого государственного реестра заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145».

³ Приказ Минстроя России от 22.02.2018 № 115/пр «Об утверждении порядка ведения единого государственного реестра заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства и предоставления содержащихся в нём сведений и документов».

⁴ Приказ Минстроя России от 23.08.2017 № 1151/пр «Об определении официального сайта для размещения систематизированных сведений об экономически эффективной проектной документации повторного использования».

⁵ Права на безвозмездное использование экономически эффективной проектной документации повторного использования и обязанность её использования, предусмотренная п. 2 ч. 2 ст. 48.2 ГрК РФ, возникают со дня размещения сведений о документации на сайте Минстроя России www.minstroyrf.ru – Приказ Минстроя России от 23.08.2017 № 1151/пр, Федеральный закон от 03.07.2016 № 368-ФЗ.

Порядок признания проектной документации экономически эффективной проектной документацией повторного использования устанавливается Правительством РФ (п. 1.1 ст. 48.2 ГрК РФ). В частности, должны быть определены:

- порядок выбора проектной документации для её признания ЭЭПДПИ;
- порядок истребования у обеспечивших подготовку такой проектной документации органов государственной власти, органов местного самоуправления и юридических лиц, указанных в п. 2 ст. 48.2 ГрК РФ, документов, необходимых для признания проектной документации ЭЭПДПИ;
- основания и порядок принятия решения о признании проектной документации ЭЭПДПИ.

В настоящее время с этой целью применяются Правила, утверждённые Постановлением Правительства РФ № 389¹.

В настоящее время применяются следующие критерии экономической эффективности, определённые в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 1159² (п. 3.1 ст. 48.2 ГрК РФ):

- сметная стоимость строительства, достоверность которой подтверждена в порядке, установленном Правительством РФ, не превышает предполагаемую (предельную) стоимость строительства, определённую с применением утверждённых Минстроем России укрупнённых нормативов цены строительства³, а в случае отсутствия утверждённых нормативов не превышает подтверждённую органами и организациями, уполномоченными на проведение государственной экспертизы, сметную стоимость объектов, аналогичных по назначению, проектной мощности, природным и иным условиям территории, на которой планируется осуществлять строительство;
- объект капитального строительства, предусмотренный в проектной документации, имеет подтверждённый заключением государственной экспертизы класс энергетической эффективности не ниже класса С, за исключением объектов, на которые не распространяются требования энергетической эффективности⁴.

Также в соответствии с п. 3 ст. 48.2 ГрК РФ, Минстроем России утверждены⁵ критерии, на основании которых устанавливается аналогичность проектируемого ОКС и ОКС, применительно к которому подготовлена экономически эффективная проектная документация повторного использования.

К критериям аналогичности ОКС относятся:

1. Соответствие назначения проектируемого объекта и назначения объекта, в отношении которого подготовлена экономически эффективная проектная документация повторного использования.
2. Мощность проектируемого объекта соответствует мощности ОКС (допустимое отклонение значения составляет не более 10 %).
3. Площадь и (или) протяжённость⁶ проектируемого объекта соответствует площади и (или) протяжённости ОКС (допустимое отклонение значения составляет не более 10%).

¹ Постановление Правительства РФ от 31.03.2017 № 389 «О порядке признания проектной документации повторного использования экономически эффективной проектной документацией повторного использования».

² Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 № 1159 «О критериях экономической эффективности проектной документации».

³ Это показатель потребности в денежных средствах, необходимых для создания единицы мощности строительной продукции, предназначенный для планирования (обоснования) инвестиций (капитальных вложений) в объекты капитального строительства (п. 33.1 ст. 1 ГрК РФ).

⁴ Правительством РФ может быть принято решение о неприменении одного из критериев экономической эффективности проектной документации для подготовки проектной документации отдельных объектов капитального строительства (пп. 6 п. 3 Постановления Правительства РФ от 12.11.2016 № 1159 «О критериях экономической эффективности проектной документации»).

⁵ Приказ Минстроя России от 16.10.2018 № 662/пр «Об утверждении критериев, на основании которых устанавливается аналогичность проектируемого объекта капитального строительства и объекта капитального строительства, применительно к которому подготовлена проектная документация, в отношении которой принято решение о признании проектной документации экономически эффективной проектной документацией повторного использования». Начало действия документа – 25.02.2019.

⁶ Указывается для линейных объектов капитального строительства.

4. Природные условия территории, на которой планируется осуществлять строительство (климатический район и подрайон, ветровой район, снеговой район, интенсивность сейсмических воздействий, инженерно-геологические условия) проектируемого объекта, соответствуют природным условиям территории, на которой расположен ОКС.

Очевидная выгода в использовании ЭЭПДПИ состоит в существенном сокращении сроков (нет необходимости делать документацию и, главное, проходить экспертизу), а также снижении уровня затрат на реализацию проекта. Например, при необходимости возведения детского сада в рамках выполнения социальных обязательств возможно использование аналогичного проекта детского сада и его адаптация с привязкой к участку застройки без повторной экспертизы ПД.

1.5.7. Экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий

Проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, по общему правилу подлежат экспертизе, за исключением случаев, предусмотренных ГрК РФ.

Объекты экспертизы в соответствии с ГрК РФ (ст. 49):

- проектная документация (в её составе могут быть результаты инженерных изысканий, а также сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта ОКС¹);
- результаты инженерных изысканий;
- сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта ОКС на предмет достоверности её определения.

Следует отметить, что в п. 3 проекта Постановления Правительства «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с включением в предмет государственной экспертизы проектной документации оценки достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства»² устанавливается, что:

- а) проведение государственной экспертизы проектной документации и проверки достоверности определения сметной стоимости строительства в отношении проектной документации, представленной на государственную экспертизу или проверку достоверности определения сметной стоимости строительства до 1 января 2019 года, и выдача соответствующих заключений осуществляются в порядке, установленном до дня вступления в силу настоящего постановления;
- б) положительное заключение о проверке достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объекта капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия, подготовленное в соответствии с нормативными правовыми актами, действовавшими до вступления в силу настоящего постановления, рассматривается как положительное заключение государственной экспертизы проектной документации в части оценки достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия.

Предметом экспертизы проектной документации являются:

- 1) оценка соответствия проектной документации:
 - требованиям технических регламентов,
 - санитарно-эпидемиологическим требованиям,
 - требованиям в области охраны окружающей среды (при проведении государственной экспертизы проектной документации, в отношении которой проводится государствен-

¹ В данном случае, после получения положительного заключения государственной экспертизы проектной документации проводится дополнительная государственная экспертиза (п. 5.5 ст. 49 ГрК РФ).

² Разработанный Минстроем России проект в настоящее время получил положительную оценку регулирующего воздействия и должен быть направлен на рассмотрение в Минюст России – <https://regulation.gov.ru/projects#npa=84088>.

- ная экологическая экспертиза, оценка соответствия проектной документации требованиям в области охраны окружающей среды не осуществляется),
- требованиям государственной охраны объектов культурного наследия,
 - требованиям к безопасному использованию атомной энергии,
 - требованиям промышленной безопасности,
 - требованиям к обеспечению надёжности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики,
 - требованиям антитеррористической защищённости объекта,
 - заданию застройщика или технического заказчика на проектирование,
 - результатам инженерных изысканий;

2) проверка достоверности определения сметной стоимости строительства объектов капитального строительства¹.

В отношении результатов инженерных изысканий проверяется только соответствие таких результатов требованиям технических регламентов.

Необходимо обратить внимание, что ГрК РФ не предусматривает в рамках экспертизы проектной документации проверку на её соответствие требованиям градрегламента. В проанализированной судебной практике отсутствуют случаи споров относительно указанного замечания.

Виды экспертизы проектной документации:

1. В зависимости от обязательности экспертизы:
 - а) обязательная – требуется вне зависимости от воли застройщика;
 - б) необязательная – отсутствие экспертизы не препятствует строительству, при этом застройщик вправе по своему желанию направить документацию на экспертизу;
2. В зависимости от лиц, которые проводят экспертизу:
 - а) государственная² – проводится уполномоченными государственными органами или созданными ими бюджетными или автономными учреждениями (подразделяется на федеральную – проводится уполномоченным федеральным органом, подведомственным учреждением, региональную – проводится уполномоченным региональным органом или подведомственным учреждением), а также государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом»;
 - б) негосударственная³ – проводится специально аккредитованными частными организациями.

Объекты капитального строительства, проектная документация в отношении которых не требует экспертизы (п.п. 2, 3 ст. 49 ГрК РФ):

1. Объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома.
2. Жилые дома блокированной застройки в случае, если строительство или реконструкция таких жилых домов осуществляется без привлечения средств бюджетов бюджетной системы РФ.
3. Отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 кв.м, не являющиеся особо опасными, технически сложными или уникальными объектами (ст. 48.1 ГрК РФ), с одним из следующих назначений:
 - а) не предназначены для проживания граждан и осуществления производственной деятельности, т.е. нежилые непромышленные объекты;

¹ Постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 427 «О порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах которых составляет более 50 процентов».

² Регулируется Постановлением № 145.

³ Регулируется Постановлением Правительства РФ от 31.03.2012 № 272 «Об утверждении Положения об организации и проведении негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий» (далее – Постановление № 272).

- b) предназначены для осуществления производственной деятельности, не требующей санитарно-защитных зон либо если такие зоны не выходят за пределы участка, на котором планируется их размещение.
4. Буровые скважины, предусмотренные утверждённым надлежащим образом техническим проектом разработки месторождений полезных ископаемых или иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием участками недр.
 5. Объекты, для строительства которых не требуется разрешение на строительство¹.
 6. В отношении разделов проектной документации, подготовленных для проведения капитального ремонта объектов капитального строительства.
 7. Повторно применяемая проектная документация (или её модификации), получившая положительное заключение экспертизы до 01.09.2016 при наличии разрешения на строительство (ФЗ от 03.07.2016 № 368-ФЗ). Также в отношении проектной документации, подготовленной с использованием экономически эффективной проектной документации повторного использования, не проводится оценка разделов проектной документации, в которые не вносились изменения, на предмет соответствия этих разделов требованиям технических регламентов (п. 5.1 ст. 49 ГрК РФ).

Законом² прямо установлены исключения из случаев п. 2 ст. 49 ГрК РФ, связанные с особыми свойствами планируемого расположения объектов, когда обязательно проведение экспертизы проектной документации:

- если размещение объектов планируется в границах охранных зон объектов трубопроводного транспорта;
- если объекты капитального строительства, указанные в пп.пп. 4 и 5 п. 2 ст. 49 ГрК РФ, относятся к объектам массового пребывания граждан³.

Применительно к экспертизе результатов инженерных изысканий также установлены случаи, когда не требуется её проведение, – во всех случаях, когда не нужна экспертиза проектной документации либо не требуется получение разрешения на строительство, за исключением случаев, если сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта ОКС подлежит проверке на предмет достоверности её определения (п. 3.3 ст. 49 ГрК РФ).

Объекты капитального строительства, в отношении которых обязательно проведение исключительно государственной экспертизы проектной документации:

- 1) объекты, указанные в пп. 5.1 п. 1 ст. 6 ГрК РФ⁴;
- 2) объекты, строительство, реконструкция которых финансируются за счёт средств бюджетов бюджетной системы РФ;
- 3) автомобильные дороги общего пользования, капитальный ремонт которых финансируется или предполагается финансировать за счёт средств бюджетов бюджетной системы РФ;
- 4) объекты культурного наследия регионального и местного значения (если при проведении работ по сохранению затрагиваются конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности указанного объекта) и результаты инженерных изысканий, выполненные для подготовки проектной документации по таким объектам;

¹ Такие случаи определены в п. 17 ст. 51 ГрК РФ.

² П.п. 2.1 и 2.2 ст. 49 ГрК РФ.

³ В настоящее время проект Приказа Минстроя России об утверждении критериев отнесения таких объектов к объектам массового пребывания граждан находится на стадии публичных обсуждений – <https://regulation.gov.ru/projects#npa=86354>.

⁴ Это объекты, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на территориях двух и более субъектов РФ, посольств, консульств и представительств РФ за рубежом, в исключительной экономической зоне РФ, на континентальном шельфе РФ, во внутренних морских водах, в территориальном море РФ, объекты обороны и безопасности, иные объекты, сведения о которых составляют государственную тайну, автомобильные дороги федерального значения, объекты культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения (в случае, если при проведении работ по сохранению ОКН затрагиваются конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности такого объекта), указанные в ст. 48.1 ГрК РФ особо опасные, технически сложные и уникальные объекты, объекты, используемые для обезвреживания и (или) захоронения отходов I–V классов опасности, иные объекты, определённые Правительством РФ. Государственной экспертизе также подлежат результаты инженерных изысканий, выполняемых для подготовки ПД таких объектов.

- 5) объекты, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, где предусмотрена оценка влияния территории на объект и наоборот (специальная юридическая процедура);
- 6) объекты, связанные с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности (устанавливаются в соответствии со ст. 4.1 закона РФ от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», Приказом Минприроды России от 04.12.2014 № 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I–V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду»);
- 7) объектов, относящихся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к объектам I категории (устанавливаются в соответствии с п. 1 Критериев, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий»), за исключением проектной документации буровых скважин, создаваемых на земельном участке, предоставленном пользователю недр и необходимом для регионального геологического изучения, геологического изучения, разведки и добычи нефти и природного газа.

Необходимо обратить внимание, что требование об обязательности именно государственной экспертизы сформулировано законом исходя из разных критериев: с учётом источника финансирования (контроль за бюджетными средствами) либо исходя из особого статуса объекта/территории, требующего дополнительного контроля со стороны государства.

Процедура проведения государственной и негосударственной экспертизы

Обратиться с заявлением о проведении государственной экспертизы вправе технический заказчик, застройщик или уполномоченное кем-либо из них лицо.

По новым правилам ГрК РФ срок проведения государственной экспертизы определяется сложностью объекта капитального строительства, но не должен превышать сорок два рабочих дня. Указанный срок может быть продлён по заявлению застройщика или технического заказчика не более чем на двадцать рабочих дней.

При этом законодательством субъектов РФ могут устанавливаться более короткие сроки проведения государственной экспертизы в отношении объектов, государственная экспертиза по которым проводится органами исполнительной власти субъектов РФ или подведомственными им государственными учреждениями.

П. 5.3 ст. 49 ГрК РФ предусматривается предоставление проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, а также иных документов в электронной форме, за исключением случаев, если необходимые для проведения государственной экспертизы документы содержат сведения, составляющие государственную тайну. Такой статус сведений также является исключением из правила п. 7.1 ст. 49 ГрК РФ о том, что не допускается выдача заключения экспертизы до включения сведений о таком заключении в единый государственный реестр заключений.

Отметим, что с 1 июля 2019 года Федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ в пп. 1 п. 8 ст. 49 ГрК РФ вносятся изменения, согласно которым основанием для отказа в принятии проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, направленных на экспертизу, будет являться отсутствие в составе проектной документации разделов, которые подлежат включению в состав такой документации в соответствии с требованиями, установленными Правительством Российской Федерации.

Итогом экспертизы результатов инженерных изысканий является заключение о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение) результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов.

Результатом экспертизы проектной документации является заключение:

- 1) о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение) проектной документации результатам инженерных изысканий, заданию на проектирование, требованиям, предусмотренным пп. 1 п. 5 ст. 49 ГрК РФ (за исключением

случаев проведения экспертизы проектной документации для проверки сметной стоимости работ, на объектах, в отношении ПД которых по общим правилам экспертиза не проводится);

- 2) о достоверности (положительное заключение) или недостоверности (отрицательное заключение) определения сметной стоимости строительства ОКС.

Принимая во внимание необходимость приведения Постановления Правительства № 145, устанавливающего в соответствии с п. 11 ст. 49 ГрК РФ порядок организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, размер платы за проведение государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, порядок взимания этой платы, в соответствии с новыми правилами ГрК РФ, а также факт того, что проект постановления в настоящее время находится на стадии рассмотрения Минюста России, до вступления в силу соответствующих изменений необходимо руководствоваться общим порядком проведения экспертизы, установленным в ГрК РФ.

При этом следует отметить несколько нововведений, отражённых в проекте изменений в Постановление № 145.

Так, в п. 29 проекта предусматривается сокращённый до 31 дня срок проведения государственной экспертизы:

- а) результатов инженерных изысканий, которые направлены на государственную экспертизу до направления на эту экспертизу проектной документации;
- б) проектной документации или проектной документации и результатов инженерных изысканий в отношении жилых объектов капитального строительства, в том числе со встроенно-пристроенными нежилыми помещениями, не относящихся к уникальным объектам;
- в) проектной документации или проектной документации и результатов инженерных изысканий в отношении объектов капитального строительства, строительство, реконструкция и (или) капитальный ремонт которых будут осуществляться в особых экономических зонах.

Повторное (2 раза и более) направление на государственную экспертизу проектной документации (части проектной документации, в которую были внесены изменения) и (или) результатов инженерных изысканий (п. 44 проекта Постановления № 145) предусматривается:

- а) после устранения недостатков, указанных в отрицательном заключении государственной экспертизы;
- б) при внесении изменений в проектную документацию, получившую положительное заключение государственной экспертизы, в части изменения технических решений, которые затрагивают конструктивные и другие характеристики безопасности объекта капитального строительства;
- в) при внесении изменений в проектную документацию, получившую положительное заключение государственной экспертизы, в случае если сметные нормативы и (или) сметные цены строительных ресурсов, с учётом которых были осуществлены расчёты сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса такого объекта капитального строительства, изменились.

Повторная государственная экспертиза осуществляется в порядке, предусмотренном для проведения первичной государственной экспертизы.

Согласно новому п. 45.1, вводимому в проекте Постановления № 145, проектная документация и (или) результаты инженерных изысканий подлежат повторной экспертной оценке в полном объёме в случаях, если:

- а) до начала строительства объекта капитального строительства в требования, на соответствие которым оценивается проектная документация, внесены изменения и прошло более полутора лет с даты выдачи градостроительного плана земельного участка и (или) утверждения проекта планировки территории, на основании которых была подготовлена такая проектная документация;
- б) после проведения первичной (предыдущей повторной) государственной экспертизы в законодательство Российской Федерации внесены изменения, в соответствии с которыми изменилась организация по проведению государственной экспертизы.

Дата начала строительства объекта капитального строительства определяется в соответствии с датой выдачи разрешения на строительство объекта капитального строительства.

Оплата услуг по проведению государственной экспертизы производится заявителем независимо от результата государственной экспертизы. Размер платы рассчитывается в соответствии с разделом 8 Постановления № 145.

При этом проектом изменений в Постановление № 145 предусматриваются следующие нововведения.

За проведение проверки сметной стоимости, осуществляемой без проведения государственной экспертизы результатов инженерных изысканий и оценки соответствия, взимается плата в размере 20 процентов стоимости государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, рассчитанной на момент представления документов для проведения проверки сметной стоимости (п. 57.1).

Также вводится изменённый порядок оплаты повторной экспертизы (п. 58).

За проведение повторной государственной экспертизы взимается плата в размере 30 процентов размера платы за проведение первичной государственной экспертизы, рассчитанная на дату заключения договора о проведении повторной государственной экспертизы.

В случаях проведения повторной экспертной оценки в полном объёме, плата рассчитывается как за проведение первичной государственной экспертизы, рассчитанной на дату заключения договора о проведении повторной государственной экспертизы.

В случае представления на государственную экспертизу результатов инженерных изысканий, в отношении которых ранее выдано отрицательное заключение государственной экспертизы, вместе с проектной документацией (которая ранее не направлялась на государственную экспертизу), плата за проведение такой государственной экспертизы рассчитывается как за проведение первичной государственной экспертизы, рассчитанной на дату заключения договора о проведении повторной государственной экспертизы.

В случае, если документы на проведение повторной государственной экспертизы в отношении жилых объектов капитального строительства поданы в течение 10 рабочих дней после получения отрицательного заключения, плата за проведение повторной государственной экспертизы не взимается.

Негосударственная экспертиза осуществляется на основании заключённого в соответствии с гражданским законодательством РФ договора между заявителем и экспертной организацией, которым определяется порядок представления документов для проведения негосударственной экспертизы и устранения замечаний в представленных документах, срок проведения негосударственной экспертизы и размер платы за её проведение.

Процедуры проведения негосударственной экспертизы, в том числе подготовка экспертного заключения, его подписание, утверждение и обжалование, осуществляются в порядке, установленном для проведения государственной экспертизы проектной документации с учётом особенностей, установленных Постановлением № 272.

1.5.8. Оспаривание заключения государственной и негосударственной экспертизы

Результатом экспертизы проектной документации является заключение о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение) проектной документации установленным требованиям.

На случай несогласия застройщика или технического заказчика с заключением в ГрК РФ предусмотрены следующие способы обжалования:

1. в судебном порядке (п. 10 ст. 49 ГрК РФ);
2. в экспертной комиссии, созданной Минрегионом России¹ (п. 12 ст. 49 ГрК РФ).

¹ Приказ Минрегиона России от 23.03.2012 № 126 «Об утверждении Порядка обжалования заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий».

В соответствии с п. 10 ст. 49 ГрК РФ отрицательное заключение экспертизы может быть оспорено застройщиком или техническим заказчиком в судебном порядке.

Необходимо отметить, что вследствие неудачной формулировки нормы в судебной практике время от времени возникает вопрос о том, допускает ли закон обжалование положительно-го заключения и допускается ли обжалование иными заинтересованными лицами (помимо застройщика или технического заказчика). В большинстве случаев суды придерживаются позиции о том, что заключение о соответствии или несоответствии проектной документации установленным требованиям является ненормативным правовым актом независимо от результата проведенной экспертизы – положительного или отрицательного, а п. 10 ст. 49 ГрК РФ не исключает возможность оспаривания заинтересованным лицом в судебном порядке положительного заключения экспертизы как ненормативного правового акта¹.

Встречаются, впрочем, и другие решения². Так, Верховным Судом РФ было отменено устоявшее в трёх инстанциях определение районного суда, который исходил из того, что в силу п. 10 ст. 49 ГрК РФ в судебном порядке может быть оспорено лишь отрицательное заключение экспертизы, и только застройщиком или техническим заказчиком. Такая ситуация – скорее исключение из общей практики.

Порядок и сроки оспаривания заключения экспертизы в суде определяются нормами АПК РФ и КАС РФ, регламентирующими рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделённых отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц. Соответствующее заявление может быть подано в течение трёх месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

Заметим, что, если в случае оспаривания заключения государственной экспертизы к применению вышеуказанного порядка вопросов не возникает, то с оспариванием заключения негосударственной экспертизы не всё так однозначно. Связано это с тем, что такая экспертиза проводится частными организациями на основании договора, заключённого в соответствии с гражданским законодательством РФ.

В п. 6 Постановления № 272, регулирующем порядок проведения негосударственной экспертизы, указано, что обжалование осуществляется в порядке, установленном для проведения государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий Постановлением № 145. Полагаем, что в данном пункте речь идёт о втором установленном ГрК РФ способе обжалования заключения экспертизы – административном (в экспертную комиссию, созданную Минрегионом России), и ответа на вопрос о том, в порядке какого производства такие заявления рассматриваются в суде, названный пункт не содержит.

Взгляд судов на данную проблему неоднозначен. Так, в одном случае было отменено определение суда первой инстанции о возвращении заявления о признании незаконным заключения негосударственной экспертизы, который пришёл к выводу, что заявление подлежит рассмотрению в порядке искового производства, т.к. данные требования не вытекают из публичных правоотношений, а относятся к спору о праве гражданском. Суд апелляционной инстанции указал, что, так как у частной экспертной организации имеется свидетельство об аккредитации и негосударственная экспертиза предусматривает контроль за соблюдением требований технического регламента в области строительства, ей переданы конкретные государственно-властные полномочия, что означает возможность рассмотрения заявления по правилам гл. 25 ГПК РФ (сейчас – гл. 22 КАС РФ)³.

Другой апелляционный суд, наоборот, отметил, что аккредитация коммерческой организации на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации не означает, что ей были переданы государственные властные полномочия⁴.

¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.08.2015 № Ф05-9631/2015 по делу № А40-139360/2014.

² Определение Верховного Суда РФ от 04.02.2015 № 11-КГ14-13; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 26.11.2018 № Ф05-19246/2018 по делу № А40-40659/18.

³ Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 03.03.2015 по делу № 33-1585.

⁴ Апелляционное определение Воронежского областного суда от 03.06.2014 по делу № 33-2914.

Арбитражный суд Московского округа по нескольким делам отмечал, что положения ГрК РФ не исключают возможность оспаривания заинтересованным лицом в судебном порядке положительного заключения экспертизы по правилам главы 24 АПК РФ¹. Аналогичную позицию занимал и Арбитражный суд Уральского округа².

Из изложенного следует, что на сегодняшний день в судебной практике отсутствует единый подход к решению вопроса о том, в каком порядке может быть обжаловано в суде заключение негосударственной экспертизы, что делает возможность быстрого и эффективного рассмотрения соответствующего заявления непредсказуемой.

Тем не менее, как было указано выше, существует и другой способ обжалования заключения экспертизы проектной документации – административный.

Исходя из п. 12 ст. 49 ГрК РФ, в случае несогласия с заключением экспертизы проектной документации застройщик, технический заказчик или их представитель в течение трёх лет со дня утверждения такого заключения вправе обжаловать его в экспертной комиссии, созданной Минрегионом России в порядке, установленном Приказом Минрегиона России от 23.03.2012 № 126.

Решение самой экспертной комиссии о подтверждении или неподтверждении заключения экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий также может быть обжаловано в судебном порядке (п. 13 ст. 49 ГрК РФ).

Заметим, что обжалование заключения экспертизы в административном порядке является способом преодоления изложенной выше проблемы с обжалованием заключения негосударственной экспертизы. В дальнейшем в случае несогласия с решением экспертной комиссии заявитель сможет обжаловать его в судебном порядке без всяких оговорок.

1.5.9. Авторский надзор

Помимо контроля и надзора со стороны органов публичной власти в области строительства существует и контроль со стороны проектировщика, который осуществляется в форме авторского надзора.

Авторский надзор является частью более общей процедуры – строительного контроля. Его целью выступает обеспечение соответствия технических решений и технико-экономических показателей введённых в эксплуатацию объектов капитального строительства решениям и показателям, предусмотренным в утверждённой проектной документации.

Отметим, что авторский надзор в строительстве не имеет ничего общего с авторскими правами, принадлежащими архитектору в части архитектурного решения.

Понятие авторского надзора раскрывается в нескольких нормативных и технических актах.

Так, в пп. 3 п. 2 ст. 2 закона № 384-ФЗ законодатель определяет его как контроль лица, осуществившего подготовку проектной документации, за соблюдением авторских решений в процессе строительства.

Помимо этого, регламентация авторского надзора содержится ещё в двух документах технического характера:

- 1) Свод правил «Авторский надзор за строительством зданий и сооружений» (СП 11-110-99 утв. Постановлением Госстроя от 10.06.1999 № 44; далее – СП 1999);
- 2) Свод правил «Положение об авторском надзоре за строительством зданий и сооружений» (СП 246.1325800.2016, утв. Приказом Минстроя России от 19.02.2016 № 98/пр; далее – СП 2016).

В соответствии с п. 3.1 СП 2016 авторский надзор – это контроль лица, осуществившего подготовку проектной документации, за соблюдением в процессе строительства требований проектной документации и подготовленной на её основе рабочей документации.

¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.08.2015 по делу № А40-139360/2014, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 18.02.2016 № Ф05-1487/2016 по делу № А40-168650/15.

² Постановление ФАС Уральского округа от 01.06.2012 № Ф09-2986/12 по делу № А50-24384/2011 (Определением ВАС РФ от 23.08.2012 № ВАС10571/12 отказано в передаче дела № А50-24384/2011 в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора данного постановления). В указанном деле оспаривалось заключение государственной экспертизы.

Основными задачами авторского надзора выступают (п. 5.1 СП 2016):

- 1) контроль за соответствием выполнения работ проектной и разработанной на её основе рабочей документации;
- 2) своевременное решение всех технических вопросов по проектной и разработанной на её основе рабочей документации, возникающих в процессе проведения работ;
- 3) решение вопросов, связанных с внесением изменений в рабочую документацию или проектную документацию, необходимость которых выявилась в процессе проведения работ.

Особое внимание следует обратить на то, что указанные своды правил действуют одновременно, но при этом СП 2016 является более современным и содержит более подробное регулирование, чем СП 1999. Поэтому при обнаружении каких-либо противоречий между указанными техническими актами приоритет должен отдаваться СП 2016, который был введён в действие 14.03.2016.

Необходимо отметить, что оба свода правил не включены в перечень национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований о безопасности зданий и сооружений¹. Соответственно, участники строительства, по общему правилу, не обязаны ими руководствоваться при регулировании отношений по авторскому надзору. Однако исключения из этого правила (т.е. обязательность применения) могут быть прямо установлены законом, договором или внутриорганизационным распоряжением, например, приказом (если проектировщик является структурным подразделением застройщика).

При составлении договоров на осуществление авторского надзора стороны ранее обычно ориентировались на СП 1999. Представляется, что в условиях усовершенствованного регулирования авторского надзора (принятия СП 2016) участники строительства будут теперь ориентироваться, в первую очередь, на СП 2016.

Виды работ, в отношении которых обязательно проведение авторского надзора по правилам СП 2016

Авторский надзор обязателен в следующих случаях:

1) при прямом указании закона. В этих случаях такая обязанность является публичной, т.е. она у застройщика перед публичной властью.

Так, согласно п. 4.3 СП 2016 авторский надзор обязателен при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте опасных производственных объектов, а также при проведении некоторых работ по сохранению объекта культурного наследия, если такие работы сопряжены с работами капитальными.

2) если проведение авторского надзора предусмотрено договором или распорядительным документом (приказом) организации, ведущей проектирование, инвестирование и строительство объекта (если проектировщик является структурным подразделением застройщика).

Как было указано, в настоящее время обязательность осуществления авторского надзора предусмотрена законодательством применительно к двум сферам.

Во-первых, авторский надзор обязателен при выполнении следующих работ с опасным производственным объектом организации (п. 3 ст. 8 закона РФ от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности»):

- 1) строительство;
- 2) реконструкция;
- 3) капитальный ремонт;
- 4) техническое перевооружение;
- 5) консервация;
- 6) ликвидация опасного производственного объекта организации.

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 22.10.2015 по делу № 306-АД15-3004; Письмо Минстроя России от 02.06.2016 № 20632-ОГ/08 «О применении СП 11-110-99 «Авторский надзор за строительством зданий и сооружений» и СП 246.1325800.2016 «Положение об авторском надзоре за строительством зданий и сооружений».

К опасным производственным объектам относятся предприятия или их цеха, участки, площадки, а также иные производственные объекты в соответствии с Приложением 1 к указанному закону.

Обращаем внимание, что СП 2016 распространяется только на работы по строительству, реконструкции и капитальному ремонту, поэтому для случаев технического перевооружения, консервации и ликвидации он применению не подлежит. Представляется, что в случае выполнения работ по техническому перевооружению, консервации и ликвидации, если такие работы сопряжены со строительством, реконструкцией или капитальным ремонтом, должен применяться СП 1999¹.

Осуществление указанных работ без одновременного проведения авторского надзора влечёт для застройщика административную ответственность за нарушение требований промышленной безопасности². При этом ввод в эксплуатацию опасных производственных объектов осуществляется по общим правилам ГрК РФ, которые не предусматривают права уполномоченного органа требовать доказательства проведения авторского надзора.

Во-вторых, обязательность авторского надзора при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия диктуется п. 1 ст. 40, п.п. 1, 5 и 7 ст. 45 закона № 73-ФЗ.

Согласно п. 1 ст. 40 данного закона работы по сохранению объекта культурного наследия подразделяются на следующие виды:

- 1) консервация;
- 2) ремонт;
- 3) реставрация;
- 4) приспособление для современного использования.

За проведением всех указанных работ должен осуществляться авторский надзор (п. 1 ст. 45 закона № 73-ФЗ). Немаловажно и то, что проведение авторского надзора требуется при выполнении работ в отношении как объекта культурного наследия, включённого в реестр, так и выявленных объектов культурного наследия.

После выполнения работ по сохранению лицо, осуществлявшее авторский надзор, в течение 90 рабочих дней представляет на утверждение в уполномоченный орган охраны объектов культурного наследия отчётную документацию, в которую, в частности, должен быть включён журнал авторского надзора³.

Следует отметить, что закон говорит об обязательности проведения авторского надзора при проведении всех указанных выше работ по сохранению. Однако сам СП 2016 указывает, что его предписания распространяются только на работы по приспособлению объекта культурного наследия для современного использования и только если такие работы сопряжены со строительством, реконструкцией или капитальным ремонтом (п.п. 1.1 и 4.3 СП 2016).

Это не означает, что авторский надзор не должен проводиться при проведении иных работ по сохранению – в таких случаях надзор, как на это указывает закон № 73-ФЗ, всё же должен быть осуществлён, но СП 2016 не будет в таком случае подлежать применению.

Представляется, что в случае выполнения иных работ по сохранению памятников, если такие работы сопряжены со строительством, реконструкцией или капитальным ремонтом, должен применяться СП 1999.

Договор авторского надзора

Договор авторского надзора относится к договорам возмездного оказания услуг⁴. С учётом этого у заказчика есть право на одностороннее прекращение (отказ) договора авторского надзора в любой момент при условии оплаты организации, осуществляющей авторский надзор

¹ СП 1999 не содержит ограничений в отношении работ на опасных производственных объектах. Поскольку понятия технического перевооружения, консервации и ликвидации, с одной стороны, и строительства, реконструкции и капитального ремонта, с другой, являются различными и могут накладываться друг на друга, следует признать, что авторский надзор должен быть проведён по правилам СП 1999.

² Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 19.06.2014 по делу № А43-22702/2013.

³ Состав отчётной документации утв. Приказом Минкультуры России от 25.06.2015 № 1840.

⁴ См. приложение А к СП 2016, введение к СП 1999 и постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.09.2015 по делу № А40-147861/14.

фактически понесённых расходов и стоимости оказанных услуг к моменту прекращения договора (п. 1 ст. 782 ГК РФ).

Спорным в области регулирования авторского надзора является вопрос о наличии у проектировщика обязанности по заключению с заказчиком проектной или рабочей документации договора на оказание услуг по авторскому надзору, если такой надзор является обязательным в силу закона.

Здесь возможны два решения:

- 1) заключение договора на ведение авторского надзора с другой проектной организацией;
- 2) ведение судебного спора о понуждении проектировщика к заключению договора. В таком случае договор на оказание услуг по авторскому надзору будет заключён с момента вступления в силу решения суда о заключении договора (ст. 445 ГК РФ).

Суды полагают, что застройщик не вправе обращаться в суд с требованием о понуждении к заключению договора авторского надзора¹. В этой ситуации логично полагать, что если проектировщик уклоняется от ведения авторского надзора, то застройщик вправе заказать услуги по авторскому надзору у иной организации по аналогии с п. 6.1.3 СП 2016.

Вместе с тем вопросы проведения авторского надзора целесообразно урегулировать с проектировщиком уже на этапе заключения договора на разработку проектной или рабочей документации, чтобы избежать в будущем трудностей, связанных с выполнением обязательного авторского надзора.

Функции лица, осуществляющего авторский надзор

Авторский надзор осуществляется на основании договора, заключённого между застройщиком, заказчиком, техническим заказчиком и проектировщиком, или на основании организационно-распорядительного документа в случае, если проектировщиком является одно из структурных подразделений (п. 6.1 СП 2016).

При проведении авторского надзора проектировщику должен быть предоставлен доступ на все объекты капитального строительства, а также иные места производства работ и при этом обеспечено выполнение всех мероприятий по охране труда специалистов группы авторского надзора.

При осуществлении надзора проектировщик выполняет, в частности, следующие функции:

- 1) принимает участие в освидетельствовании геодезической основы объекта;
- 2) устанавливает необходимость осуществления геодезических наблюдений за перемещениями и деформациями оснований фундаментов;
- 3) согласовывает замену грунтов, материалов изделий и конструкций, а также замену оборудования;
- 4) принимает участие в проверке качества и соблюдения технологии выполнения работ, которые оказывают влияние на безопасность объекта;
- 5) осуществляет ведение журнала авторского надзора за строительством (форма журнала предусмотрена приложением «Е» нового свода правил);
- 6) оформляет замечания о выявленных недостатках выполнения работ;
- 7) обеспечивает решение вопросов, связанных с внесением изменений в проектную и рабочую документацию (об этом см. далее);
- 8) принимает участие в приёмке объекта капитального строительства в эксплуатацию, оказывает помощь в освоении проектной мощности на основании отдельного договора или дополнительного соглашения.

В конечном итоге конкретный перечень прав и обязанностей сторон, режим проведения авторского надзора и иные важные для контрагентов вопросы должны быть закреплены в документе, являющемся основанием для проведения авторского надзора: в договоре авторского надзора или в организационно-распорядительном документе, если проектировщик является структурным подразделением.

¹ Постановления Восьмого арбитражного апелляционного суда от 19.06.2013 по делу № А70-12605/2012 и от 29.05.2013 по делу № А70-12768/12, Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.06.2010 по делу № А07-28553/09.

Состав работ по авторскому надзору

Следует отметить, что с принятием СП 2016 наконец-то стал чётко регулироваться состав работ, выполняемых в рамках авторского надзора (п.п. 7.1–7.3 СП 2016):

- 1) ознакомление с организационно-технологической документацией, в частности, ознакомление с проектом производства работ, с сопроводительными документами, определяющими качество применяемых материалов, изделий, конструкций и оборудования, ознакомление с исполнительной документацией;
- 2) визуальный контроль состояния объектов капитального строительства и технологий выполнения строительно-монтажных и специальных работ, а также технический осмотр результатов их проведения;
- 3) документирование результатов авторского надзора, в частности, письменное уведомление о выявленных недостатках выполненных работ, подписание актов освидетельствования скрытых работ, фиксация результатов работ по авторскому надзору в журнале авторского надзора.

Если в процессе проведения капитальных работ возникает необходимость внесения изменений в проектную или рабочую документацию, лицо, осуществляющее авторский надзор, должно содействовать решению вопросов, связанных с внесением таких изменений.

Изменения в проектную и рабочую документацию вносятся по заданию заказчика, что согласно ГОСТ Р 21.1101¹ требует заключения ещё одного договора на проектные работы или требует внесения изменений в существующий договор (п.п. 8.3 и 8.6 СП 2016).

1.6. Разрешение на строительство

1.6.1. Полномочия на выдачу разрешения на строительство

Согласно ст. 51 ГрК РФ разрешение на строительство (далее – разрешение) представляет собой документ, который подтверждает соответствие проектной документации требованиям, установленным градостроительным регламентом, ППТиПМ², при осуществлении строительства, реконструкции объекта капитального строительства, не являющегося линейным объектом, или требованиям ППТиПМ при осуществлении строительства, реконструкции линейного объекта³, а также допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешённым использованием такого земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством РФ. В случае, если на земельный участок не распространяется действие градостроительного регламента или для земельного участка не устанавливается градостроительный регламент, разрешение на строительство подтверждает соответствие проектной документации установленным в соответствии с п. 7 ст. 36 ГрК РФ требованиям к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке.

По общему правилу разрешение выдаётся по заявлению застройщика органом местного самоуправления по месту нахождения земельного участка, которым утверждается и форма заяв-

¹ ГОСТ Р 21.1101-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система проектной документации для строительства. Основные требования к проектной и рабочей документации (утв. и введён в действие Приказом Росстандарта от 11.06.2013 № 156-ст).

² За исключением случаев, если в соответствии с ГрК РФ подготовка документации по планировке территории не требуется (п. 2 ст. 41 ГрК РФ).

³ За исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории.

ления. В отношении отдельных видов объектов капитального строительства и земельных участков форма заявления о выдаче разрешения утверждается в особом порядке¹.

Особый порядок выдачи разрешения специально уполномоченными органами (организацией) предусмотрен для некоторых объектов, в частности:

- объектов космической инфраструктуры;
- гидротехнических сооружений;
- объектов, связанных с использованием недр;
- объектов, связанных с атомной энергией, и т.п.

Например, в случае, если при проведении работ по сохранению ОКН затрагиваются конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности такого объекта, разрешение выдаётся исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, уполномоченными в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН (п. 5.1 ст. 51 ГрК РФ).

Также особый порядок выдачи разрешения предусмотрен в случае строительства, реконструкции объекта капитального строительства:

- на территориях двух и более субъектов РФ (включая осуществляемую на территории одного субъекта РФ реконструкцию объекта, расположенного на территориях двух и более субъектов РФ), в том числе линейного объекта на территории закрытого административно-территориального образования, границы которого не совпадают с границами субъектов РФ, – выдаётся уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;
- на территориях двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов) – органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- на территориях двух и более поселений или на межселенной территории в границах муниципального района – органом местного самоуправления муниципального района.

При этом в силу прямо установленного ГрК РФ запрета не допускается выдача разрешения на строительство при отсутствии утверждённых ПЗЗ, за исключением строительства, реконструкции объектов федерального, регионального, местного значения, а также объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов или для которых не устанавливаются градостроительные регламенты, регламенты, в случае несоответствия проектной документации объектов капитального строительства ограничениям использования объектов недвижимости, установленным на приаэродромной территории, в иных предусмотренных законом случаях.

Кроме того, если земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставлен в аренду для КОТ, выдача разрешения на строительство многоквартирных домов в границах данной территории допускается только после образования земельных участков из такого земельного участка в соответствии с утверждёнными ППТиПМ.

С 01.01.2021 перечень устанавливаемых ГрК РФ запретов на выдачу разрешения на строительство дополнится запретом на выдачу разрешения на строительство при отсутствии в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) сведений о границах территориальных зон, в которых расположены земельные участки, на которых планируются строительство, реконструкция объектов капитального строительства, за исключением строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципального района и объектов капитального строительства на земельных участках, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются.

Перечень документов, которые должны быть приложены к заявлению о выдаче разрешения, содержится в п. 7 ст. 51 ГрК РФ. Требуемые документы должны содержать необходимую ин-

¹ Например, соответствующие формы утверждены Приказом Минрегиона РФ от 02.07.2009 № 251 «Об организации работы по выдаче разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, указанных в п. 5.1 ст. 6 ГрК РФ, расположенных на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительного регламента или для которых градостроительный регламент не устанавливается, за исключением объектов капитального строительства, в отношении которых проведение государственной экспертизы проектной документации и (или) выдача разрешений на строительство возложены на иные федеральные органы исполнительной власти».

формацию о земельном участке, в том числе ГПЗУ, выданный не ранее чем за три года до дня представления заявления на получение разрешения на строительство¹, о планируемом строительстве/реконструкции, сведения о застройщике.

С 04.08.2018 перечень документов, прилагаемых к заявлению о выдаче разрешения, был скорректирован. Так, в случае строительства, реконструкции объекта капитального строительства, в связи с размещением которого в соответствии с законодательством РФ подлежит установлению зона с особыми условиями использования территории или ранее установленная зона подлежит изменению, к заявлению о выдаче разрешения должно быть приложено решение об установлении или изменении зоны с особыми условиями использования территории.

В случае, если строительство или реконструкция объекта капитального строительства планируется в границах территории исторического поселения федерального или регионального значения, к заявлению о выдаче разрешения на строительство может быть приложено заключение органа исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченного в области охраны ОКН, о соответствии ПД объекта капитального строительства предмету охраны исторического поселения и требованиям к архитектурным решениям объектов капитального строительства, установленным градостроительным регламентом применительно к территориальной зоне, расположенной в границах территории исторического поселения федерального или регионального значения, а в случае строительства объекта в соответствии с типовым архитектурным решением объекта капитального строительства, утверждённым в соответствии с законом № 73-ФЗ для данного исторического поселения, в заявлении о выдаче разрешения на строительство указывается на такое типовое архитектурное решение. Некоторые из этих документов в случае их непредоставления застройщиком могут быть запрошены уполномоченным органом в порядке межведомственного взаимодействия при условии их наличия у запрашиваемого органа.

При этом в силу прямого указания п. 10 ст. 51 ГрК РФ не допускается требовать у заявителя иные документы, кроме вышеуказанных.

С 01.09.2017 документы на выдачу разрешения на строительство должны направляться в уполномоченный орган исключительно в электронной форме в случае, если ПД объекта капитального строительства и/или результаты инженерных изысканий, выполненные для подготовки такой ПД, а также иные документы, необходимые для проведения государственной экспертизы ПД и/или результатов инженерных изысканий, представлялись в электронной форме².

Кроме того, высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ было рекомендовано в срок до 01.10.2017 принять нормативные правовые акты, устанавливающие случаи направления документов в уполномоченные на выдачу разрешения на строительство органы в электронной форме³.

Уполномоченный орган в течение 7 рабочих дней с момента получения заявления о выдаче разрешения должен рассмотреть его и вынести решение о выдаче разрешения или об отказе в выдаче с указанием причин.

При этом п. 13 ст. 51 ГрК РФ установлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в выдаче разрешения: уполномоченный орган отказывает в выдаче разрешения при отсутствии

¹ Введение с 1 января 2017 года требования о сроке выдачи ГПЗУ вызвало неоднозначную позицию со стороны органов контроля в сфере строительства. Так, в практике имеются случаи отказа уполномоченного органа в выдаче разрешения на новые очереди строительства. При этом причинами отказа являются превышение 3 лет с момента выдачи ГПЗУ и отсутствие акта субъекта РФ об установлении срока переходного периода. Такая позиция является ошибочной в связи с тем, что новая норма предусматривает выдачу ГПЗУ по другой форме и её действие не может распространяться на период до вступления нормы в силу. При этом субъект РФ в соответствии с п. 1 ст. 9 закона № 373-ФЗ может установить срок действия ранее выданных ГПЗУ в пределах от трёх до восьми лет с 01.01.2017. Большинство регионов воспользовались своим правом и установило минимальный трёхлетний срок действия старых ГПЗУ (с 01.01.2017 по 01.01.2020).

² Постановление Правительства РФ от 04.07.2017 № 788 «О направлении документов, необходимых для выдачи разрешения на строительство и разрешения на ввод в эксплуатацию, в электронной форме».

³ На 01.01.2019 такой возможностью, в частности, воспользовались правительство Хабаровского края, администрация Краснодарского края, а также Санкт-Петербург, Ленинградская область и ряд других регионов.

необходимых документов или несоответствии представленных документов требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения ГПЗУ, или в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта требованиям ППТиПМ¹, а также разрешённому использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации и действующим на дату выдачи разрешения на строительство, требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции.

Согласно п. 14 ст. 51 ГрК РФ отказ в выдаче разрешения может быть оспорен в судебном порядке. Анализ судебной практики показывает, что частой является ситуация, когда уполномоченные органы отказывают в выдаче разрешения на строительство, расширительно толкуя приведённые выше положения ст. 51 ГрК РФ и требуя представления непредусмотренных указанными нормами документов (например, акта оценки зелёных насаждений, подлежащих сносу). Анализируя положения п.п. 1, 7, 11 и 13 ст. 51 ГрК РФ, суды делают вывод о том, что перечень оснований для отказа в выдаче разрешения на строительство является исчерпывающим, и отменяют соответствующие решения².

1.6.2. Требования к проектной документации при разрешении вопроса о выдаче разрешения на строительство

При поступлении заявления застройщика о выдаче разрешения уполномоченный орган инициирует проверку проектной документации на соответствие определённым требованиям, подход к определению которых существенным образом менялся за время существования ст. 51 ГрК РФ.

Так, начиная с 22.07.2011 (период действия ГрК РФ, в редакции Федерального закона от 18.07.2011 № 243-ФЗ), уполномоченные на выдачу разрешения органы проверяли проектную документацию на соответствие требованиям, установленным в ГПЗУ.

Однако судебная практика не признавала за ГПЗУ самостоятельного правоустанавливающего и правоподтверждающего значения³ и указывала на необходимость проверки проектной документации на соответствие требованиям, установленным также в ПЗЗ, ППТиПМ.

В рамках масштабных изменений ГрК РФ, внесённых Федеральным законом от 03.07.2016 № 373-ФЗ, ГПЗУ утратил своё значение, и за ним была закреплена роль «выписки», содержащей необходимые сведения из системы информационного обеспечения градостроительной деятельности (ст. 57.3 ГрК РФ).

Ввиду указанных обстоятельств с 01.01.2017 была введена норма, согласно которой органы, уполномоченные на выдачу разрешений, начали осуществлять проверку проектной документации на соответствие требованиям *градостроительного регламента, ППТиПМ*, установленным на дату выдачи ГПЗУ, а также проверять допустимость размещения ОКС на земельном участке в соответствии с установленным ВРИ и иными ограничениями.

Проблема состояла в том, что к моменту вступления в силу указанных поправок многие правообладатели земельных участков имели на руках ГПЗУ, которые, с одной стороны, до принятия новых поправок могли быть использованы в целях получения разрешения, а с другой – по содержанию не всегда соответствовали актуальным сведениям градостроительной действительности.

¹ За исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории.

² См.: Определение ВАС РФ от 13.01.2012 № ВАС-17114/11 по делу № А33-1086/2011, решение Арбитражного суда Свердловской области от 29.07.2015 по делу № А60-24733/2015, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01.09.2015 № Ф01-3256/2015 по делу № А28-4336/2014, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 05.04.2016 № Ф04-1045/2016 по делу № А46-9676/2015, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 26.05.2016 № Ф06-8774/2016 по делу № А55-13170/2015.

³ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27.03.2013 № 6-КГ12-11, Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.11.2013 № ВАС-15255/13, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10.09.2014 № 18-КГ14-96.

Указанная проблема была разрешена законодателем введением специальных переходных положений, в соответствии с которыми информация, указанная в ГПЗУ, утверждённом до 01.01.2017, может быть использована для подготовки проектной документации и выдачи разрешений на строительство в целях осуществления строительства (реконструкции) ОКС в течение не менее 3 лет и не более 8 лет со дня вступления в силу Федерального закона от 03.07.2016 № 373-ФЗ¹ (п. 1 ст. 9 Федерального закона от 03.07.2016 № 373-ФЗ).

Таким образом, выдача разрешений в целях осуществления строительства (реконструкции) ОКС допускается при соблюдении ВРИ земельного участка и установленных ограничений и при установлении соответствия проектной документации требованиям к осуществлению строительства (реконструкции), установленных в ГПЗУ, в том числе в ранее выданных ГПЗУ, «срок годности» которых в подавляющем большинстве случаев истекает 01.01.2020².

Однако в последней редакции п. 13 ст. 51 ГрК РФ, действующей с 04.08.2018, законодателем было введено дополнительное условие о проверке соответствия проектной документации, а именно: законодатель указал, что органы, уполномоченные на выдачу разрешений, осуществляют проверку проектной документации на соответствие требованиям градостроительного регламента, ППТиПМ, установленным на дату выдачи ГПЗУ, а также допустимость размещения ОКС на земельном участке в соответствии с установленным ВРИ и иными ограничениями, действующими на дату выдачи разрешения.

Таким образом, с течением времени подходы к определению требований при проверке проектной документации при разрешении вопроса о выдаче разрешения на строительство менялись, что отражено в таблице ниже.

Таблица 19. ТРЕБОВАНИЯ К ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

Редакция нормы ст. 51 ГрК РФ	Период действия нормы	Проверка проектной документации на соответствие
Федерального закона от 18.07.2011 № 243-ФЗ	22.07.2011 – 31.12.2016	<ul style="list-style-type: none"> • требованиям к строительству (реконструкции), установленным ГПЗУ • требованиям к строительству (реконструкции), установленным ППТиПМ (для линейного объекта)
Федерального закона от 03.07.2016 № 373-ФЗ	01.01.2017 – 03.08.2018	<ul style="list-style-type: none"> • требованиям к строительству (реконструкции), установленным градостроительным регламентом, ППТиПМ на дату выдачи ГПЗУ • допустимость размещения ОКС на земельном участке в соответствии с установленным ВРИ и иными ограничениями • требованиям к строительству (реконструкции), установленным ППТиПМ (для линейного объекта)
Федерального закона от 03.08.2018 № 341-ФЗ, Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ	04.08.2018 – н.в.	<ul style="list-style-type: none"> • требованиям к строительству (реконструкции), установленным градостроительным регламентом, ППТиПМ на дату выдачи ГПЗУ • допустимость размещения ОКС на земельном участке в соответствии с установленным ВРИ и иными ограничениями, действующими на дату выдачи разрешения • требованиям к строительству (реконструкции), установленным ППТиПМ (для линейного объекта)

¹ Конкретный срок действия ГПЗУ, выданного до 01.01.2017, устанавливается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

² В подавляющем большинстве случаев срок действия ГПЗУ, выданных до 01.01.2017, составляет 3 года (см. Постановление Правительства Москвы от 21.12.2016 № 921-ПП, Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31.03.2017 № 207, Постановление Правительства Ленинградской области от 20.02.2017 № 24), в единичных случаях составляет 5 лет (см. Постановление Правительства ХМАО – Югры от 01.12.2017 № 476-п).

1.6.3. Форма разрешения на строительство

Форма разрешения утверждена Приказом Минстроя России от 19.02.2015 № 117/пр «Об утверждении формы разрешения на строительство и формы разрешения на ввод объекта в эксплуатацию». Данный Приказ также содержит подробную инструкцию по заполнению разрешения.

Нарушение утверждённой формы или порядка её заполнения при выдаче разрешения может повлечь за собой признание такого разрешения не соответствующим закону и недействующим, а также приостановление строительства до получения нового разрешения. Например, разрешение может быть признано недействующим в связи с несоответствием содержащихся в нём сведений проектной документации¹.

1.6.4. Случаи строительства без разрешения

По общему правилу строительство, реконструкция объектов капитального строительства осуществляются на основании разрешения, а осуществление указанных действий при отсутствии разрешения является основанием для привлечения к административной ответственности и/или признания строительства самовольным.

При этом п. 17 ст. 51 ГрК РФ предусмотрен открытый перечень случаев, когда получение разрешения не требуется:

- 1) строительство, реконструкция гаража на земельном участке, предоставленном физическому лицу для целей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, или строительство, реконструкция на садовом земельном участке жилого дома, садового дома, хозяйственных построек, определённых в соответствии с законодательством в сфере садоводства и огородничества;
- 2) строительство, реконструкция объектов индивидуального жилищного строительства;
- 3) строительство, реконструкция объектов, не являющихся объектами капитального строительства (киосков, навесов и иные некапитальные строения, сооружения);
- 4) строительство на земельном участке строений и сооружений вспомогательного использования;
- 5) изменение объектов капитального строительства (их частей), не затрагивающее конструктивные и другие характеристики их надёжности и безопасности и не превышающие предельные параметры, установленные градостроительным регламентом, в т.ч. капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также строительство, реконструкция буровых скважин;
- 6) строительство, реконструкция посольств, консульств и представительств РФ за рубежом;
- 7) строительство, реконструкция объектов, предназначенных для транспортировки природного газа под давлением до 0,6 мегапаскаля включительно;
- 8) иные случаи, когда в соответствии с ГрК РФ, законодательством субъектов Российской Федерации о градостроительной деятельности получение разрешения не требуется².

¹ См. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Дагестан от 09.04.2015 по делу № 33-1401.

² Например, такие случаи установлены законом Московской области от 10.10.2014 № 124/2014-ОЗ «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Московской области», законом Санкт-Петербурга от 24.11.2009 № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», законом Ленинградской области от 18.05.2012 № 38-ОЗ «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Ленинградской области», законом Хабаровского края от 29.07.2015 № 109 «О случаях, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Хабаровского края», Постановлением Правительства Мурманской области от 10.06.2016 № 285-ПП «Об утверждении перечня случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Мурманской области».

1.6.5. Этапы/очереды строительства, продление разрешения, переход разрешения к новому собственнику участка, внесение изменений в разрешение на строительство

ГрК РФ допускает поэтапное проектирование и осуществление строительства, реконструкции объектов. Соответственно, возможна и выдача разрешения на отдельные этапы (очереды) строительства (п. 12 ст. 51 ГрК РФ). Получаются такие разрешения в общем заявительном порядке.

При этом под этапом строительства понимается строительство или реконструкция объекта капитального строительства из числа объектов капитального строительства, планируемых к строительству, реконструкции на одном земельном участке, если такой объект может быть введён в эксплуатацию и эксплуатироваться автономно, т.е. независимо от строительства или реконструкции иных объектов на этом участке, а также строительство или реконструкция части объекта капитального строительства, которая может быть введена в эксплуатацию и эксплуатироваться автономно, т.е. независимо от строительства или реконструкции иных частей этого объекта капитального строительства (п. 2 Положения об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий¹).

По общему правилу разрешение выдаётся на весь срок, предусмотренный проектом организации строительства объекта капитального строительства, а на индивидуальное жилищное строительство – на десять лет. Необходимо отметить, что последними серьёзными изменениями в ЗК РФ законодатель установил предельные сроки аренды государственных земель для целей строительства в виде двойного ориентировочного срока на строительство, устанавливаемого Минстроем РФ. Установление этих сроков, по нашему мнению, не определяет фактический срок действия разрешения на строительство (он по-прежнему определяется разделом «Проект организации строительства»).

Разрешение, выданное при отсутствии законных оснований на иной срок, чем предусмотрен проектом, как показывает анализ судебной практики, может быть признано в судебном порядке не соответствующим закону и нарушающим права и законные интересы заявителя².

В случае истечения срока действия разрешения до окончания строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта возможно его продление уполномоченным органом (организацией), выдавшим разрешение, по заявлению застройщика, поданному не менее чем за десять рабочих дней до истечения срока действия разрешения, при условии начала строительных работ.

Несоблюдение любого из этих условий является самостоятельным основанием для отказа в продлении разрешения (пп.пп. 7–8 п. 21.15 ст. 51 ГрК РФ).

Необходимо отметить, что ранее установленный законом срок на обращение с заявлением о продлении срока действия разрешения (не позднее чем за шестьдесят дней) зачастую воспринимался уполномоченным органом как пресекательный, несмотря на отсутствие прямого указания на это в законе, и в связи с пропуском застройщиком данного срока уполномоченные органы нередко отказывали в продлении срока действия разрешения. Однако судебная практика по данному вопросу сформировалась таким образом, что суды признают такие отказы не соответствующими закону³. В текущей редакции норм, регулирующих порядок внесения изменений в разрешение, данная проблема утратила свою актуальность, так как теперь срок действительно пресекательный, и нет места двоякому толкованию.

¹ Утверждено Постановлением Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий».

² См. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15.09.2015 № Ф02-3952/2015 по делу № А58-106/2015.

³ См. Определение Верховного Суда РФ от 18.04.2016 № 304-КГ16-2723 по делу № А46-4326/2015, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 23.11.2016 № Ф05-16940/2016 по делу № А41-14175/2016, Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.09.2018 № 18АП-9700/2018 по делу № А76-1599/2018.

Согласно п. 21.5 ст. 51 ГрК РФ физическое или юридическое лицо, которое приобрело права на земельный участок, вправе осуществлять строительство, реконструкцию объекта капитального строительства на таком участке в соответствии с разрешением, выданным прежнему правообладателю земельного участка.

Срок действия выданного разрешения при переходе права на земельный участок и/или объекты капитального строительства сохраняется, за исключением установленных законом случаев, когда действие разрешения прекращается на основании решения уполномоченного органа (организации) – п. 21.1 ст. 51 ГрК РФ.

О переходе права собственности на участок, а также об изменении характеристик участка (в случае его объединения, перераспределения, раздела, выдела) новый правообладатель (правообладатель изменённого участка) обязан уведомить орган, выдавший разрешение, для внесения в него соответствующих изменений с приложением соответствующих документов, указанных в пп.пп. 1–4 п. 21.10 ст. 51 ГрК РФ. Если необходимые документы не будут представлены заявителем, уполномоченный орган обязан запросить такие документы или сведения, содержащиеся в них, в соответствующих органах государственной власти или органах местного самоуправления.

Продолжение строительства без приведения разрешения в соответствие с произошедшими изменениями может повлечь за собой сложности с прохождением строительного контроля и надзора, введением построенного объекта в эксплуатацию, а также может стать основанием для привлечения застройщика к административной ответственности¹.

Необходимо отметить, что с принятием поправок в ГрК РФ, вступивших в силу с 04.08.2018², правила о внесении изменений в разрешение существенным образом изменились.

Новая редакция п. 21.14 ст. 51 ГрК РФ предусматривает право застройщика обратиться с заявлением о внесении в разрешение изменений, которые теперь могут не обуславливаться наличием объективных причин для этого. Это означает, что изменения в разрешение могут обуславливаться как «объективными» причинами (необходимость продления срока действия разрешения, изменение параметров земельного участка или смена его правообладателя), так и чисто субъективными причинами (внесение любых изменений в проект строительства по воле застройщика). Напомним, что ранее согласно подходу, сформированному Верховным Судом РФ, внесение изменений в разрешение исключительно по воле застройщика при отсутствии объективных причин признавалось недопустимым³.

Актуальная редакция ГрК РФ предусматривает, что во всех случаях изменений в проектную документацию требуется проведение повторной экспертизы проектной документации, а для внесения изменений в разрешение (за исключением случаев, связанных исключительно с необходимостью продления срока действия разрешения) застройщиком заново подаётся пакет документов в том же составе, как при обращении за новым разрешением, который оценивается уполномоченным органом ровно тем же образом, что и при обращении за новым разрешением, т.е. проектная документация проходит проверку на соответствие градостроительному регламенту, ППТиПМ на дату выдачи действительного ГПЗУ, а также на соответствие ВРИ земельного участка и ограничениям на дату обращения за внесением изменений в разрешение.

¹ См. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 30.03.2015 № Ф08-1154/2015 по делу № А53-16492/2014.

² Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ См.: п. 2.1 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2015), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.12.2015 (ред. от 26.04.2017), Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 11.11.2015 по делу № 301-ПЭК15, А65-4542/2014; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 08.02.2016 № Ф09-11739/15 по делу № А60-25700/2015; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 13.09.2016 № Ф02-4548/2016 по делу № А58-6404/2015; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 31.07.2017 № Ф08-4780/2017 по делу № А32-32410/2016.

1.6.6. Возможность и условия отмены разрешения на строительство

Отмена разрешения на строительство – это волевое действие уполномоченного органа по отзыву ранее выданного разрешения на строительство как выданного с нарушениями.

П. 1 ст. 48 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрена возможность отмены изданного муниципального правового акта в порядке самоконтроля. Так, в Постановлении от 06.07.2004 № 1424/04 Президиум ВАС РФ указал, что на основании рассматриваемой нормы уполномоченный орган вправе отменить ранее вынесенное им с нарушением предусмотренных законом процедур распоряжение о предоставлении земельного участка в аренду для строительства. В дальнейшем этот подход был распространён арбитражными судами на иные ненормативные акты, в т.ч. и на разрешение на строительство.

Достаточным основанием для отзыва уполномоченным органом разрешения на строительство, по мнению судов, было нарушение застройщиком или уполномоченным органом ст. 51 ГрК РФ, регулирующей правила выдачи такого разрешения, вне зависимости от степени их существенности, например:

- отсутствие правоустанавливающих документов на земельный участок¹, истечение срока действия договора аренды²;
- несоответствие проектной документации положению о составе проектной документации³, в том числе отсутствие некоторых необходимых разделов⁴;
- несоответствие ВРИ земельного участка⁵;
- несоблюдение санитарных правил при проектировании (отсутствие учёта санитарно-защитной зоны проектируемого объекта)⁶;
- отсутствие положительного заключения экспертизы проектной документации⁷;
- несоблюдение специальной процедуры при выдаче разрешения⁸ и т.д.

Необходимо отметить, что в 2011 году ст. 51 ГрК РФ была дополнена п. 21.1, который предусматривает несколько случаев, когда действие разрешения на строительство может быть прекращено уполномоченным органом:

- 1) принудительное прекращение права собственности и иных прав на земельные участки, в том числе изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд;
- 2) поступление предписания уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти о прекращении действия разрешения на строительство на основании несоответствия разрешения на строительство ограничениям использования объектов недвижимости, установленным на приаэродромной территории;
- 3) отказ застройщика от права собственности и иных прав на земельные участки;
- 4) расторжение договора аренды и иных договоров, на основании которых у граждан и юридических лиц возникли права на земельные участки;

¹ Определение Верховного Суда РФ от 24.04.2018 № 309-КГ17-20985 по делу № А76-17007/2016.

² Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.04.2016 № Ф07-1144/2016 по делу № А56-36807/2015.

³ Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 №87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

⁴ Постановление Президиума Новосибирского областного суда от 27.03.2015 № 44Г-24.

⁵ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26.12.2016 № Ф09-10872/16 по делу № А71-1769/2016.

⁶ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 14.11.2018 № Ф03-4725/2018 по делу № А51-19113/2017.

⁷ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 21.12.2016 № Ф03-5804/2016 по делу № А24-1639/2016.

⁸ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.04.2015 № Ф05-3273/2015 по делу № А41-918/14.

5) прекращение права пользования недрами, если разрешение на строительство выдано на строительство, реконструкцию объекта капитального строительства на земельном участке, предоставленном пользователю недр и необходимым для ведения работ, связанных с использованием недрами.

После появления этой нормы возник следующий вопрос: может ли быть прекращено действие разрешения на строительство в иных, помимо указанных в п. 21.1, случаях?

Анализ актуальной практики арбитражных судов свидетельствует о том, что мнения судов разделились. В судебной практике представлено две позиции:

- отзыв разрешения на строительство возможен, если застройщиком или уполномоченным органом нарушены положения ст. 51 ГрК РФ вне зависимости от наличия обстоятельств, указанных в п. 21.1 данной статьи. При этом п. 21.1 устанавливает специальные основания для отмены разрешения на строительство в ситуации, когда на этапе его выдачи никаких нарушений не было допущено, но впоследствии появились обстоятельства, препятствующие дальнейшему строительству. Анализ практики Верховного Суда РФ¹ и арбитражных судов ряда округов свидетельствует о том, что они придерживаются этой позиции²;
- п. 21.1 ст. 51 ГрК РФ устанавливает исчерпывающий перечень обстоятельств, при которых разрешение на строительство может быть отозвано. При этом в решении уполномоченного органа должна быть ссылка на одно из обстоятельств, указанных в п. 21.1, в противном случае решение об отзыве является незаконным. В частности, такую позицию занимает Арбитражный суд Волго-Вятского округа³.

Таким образом, судебная практика в подавляющем большинстве случаев полагает, что отмена разрешения на строительство в порядке самоконтроля возможна, если это разрешение было выдано с нарушением требований градостроительного законодательства.

Особенностью отмены разрешений в порядке самоконтроля является полное отсутствие пресекательных сроков для такой отмены, что порождает неконтролируемые и серьезные риски для застройщиков, поскольку соответствующее решение может быть принято на любом этапе строительства. Напротив, на обжалование решения об отмене разрешений в порядке самоконтроля распространяется обычный срок давности для обжалования действий и решений государственных органов – 3 (три) месяца с момента, когда лицо узнало либо должно было узнать о нарушении своих прав. С учётом того, что законом не урегулирован вопрос о реализации права на самоконтроль и не предусмотрено, к примеру, обязательного уведомления застройщиков об отмене разрешения, вопрос о соблюдении сроков на обжалование исследуется в рамках каждого такого дела и зачастую становится одним из наиболее спорных моментов.

Применительно к последствиям отзыва разрешения на строительство следует обратить внимание на позицию Верховного Суда РФ о невозможности выдачи разрешения на строительство после фактического начала работ⁴. Соответственно, застройщик, у которого правомерно отозвали разрешение на строительство, рискует получить отказ в выдаче нового разрешения на строительство, если какие-то работы уже велись. Представляется, что с учётом изменения норм ст. 222 ГК РФ о самовольной постройке, а также включения специальных статей о самовольных постройках непосредственно с ГрК РФ (ст.ст. 55.30-55.32 ГрК РФ) эта практика должна утратить актуальность.

¹ См. Определение ВС РФ от 10.02.2015 № 305-КГ14-2820 по делу № А40-167282/2013.

² См., например: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28.08.2014 по делу № А33-11788/2013; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27.04.2015 по делу № А51-22644/2014; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 07.07.2015 по делу № А41-68895/14; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 11.09.2015 по делу № А12-43998/2014; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.06.2015 по делу № А25-1603/2014.

³ См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01.09.2015 по делу № А82-16899/2014; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.08.2015 по делу № А82-17231/2014.

⁴ См. Определение Верховного Суда РФ от 16.06.2015 № 309-КГ15-209 по делу № А07-7616/2014.

С учётом этого при реализации строительного проекта особое внимание необходимо уделить:

- 1) анализу проектной документации на соответствие утверждённой градостроительной документации, данным кадастра недвижимости, сведениям об объектах культурного наследия и т.п.;
- 2) анализу соответствия подготовленной проектной документации требованиям утверждённой градостроительной документации;
- 3) получению всех согласований, которые являются обязательными с учётом правового режима застраиваемого земельного участка.

Отмена разрешения на строительство при отсутствии нарушений градостроительного законодательства

Если на этапе выдачи разрешения на строительство ни застройщиком, ни уполномоченным органом не было допущено каких-либо нарушений, то отзыв разрешения на строительство возможен только при наличии обстоятельств, указанных в п. 21.1 ст. 51 ГрК РФ. Если такие обстоятельства отсутствуют, то разрешение не может быть отменено. В случае принятия такого решения застройщик может признать его незаконным в судебном порядке.

Если отмена разрешения на строительство будет обоснована отменой ГПЗУ, то застройщику необходимо обжаловать два незаконных действия органа власти:

- об отмене ГПЗУ, который соответствовал всем требованиям;
- об отмене разрешения на строительство, которое может быть отозвано только при наличии неправильно оформленного ГПЗУ.

Между тем, поскольку с 01.07.2017 ГПЗУ перестал относиться к документации по планировке территории и уполномоченный орган должен будет проверять проект не на соответствие ГПЗУ, а на соответствие градостроительным ограничениям, которые действовали на момент выдачи ГПЗУ, представляется, что разрешение на строительство не может отменяться (отзываться) при отмене/отзыве ГПЗУ или выявлении в нём каких-либо ошибок (основанием должно быть именно несоответствие разрешения градрегламенту). Тем не менее это не устраняет необходимости обжаловать отмену ГПЗУ, так как само его наличие является обязательным условием выдачи застройщику разрешения на строительство и разрешения на ввод в эксплуатацию.

1.6.7. Уведомительный порядок строительства ИЖС

С 04.08.2018¹ введён новый порядок строительства ИЖС путём направления специального уведомления о планируемом строительстве объектов ИЖС вместо получения разрешения на строительство.

Следует отметить, что указанными поправками в ГрК РФ также было закреплено легальное определение «объект ИЖС», под которым понимается отдельно стоящее здание с количеством надземных этажей не более чем три, высотой не более двадцати метров, которое состоит из комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании, и не предназначено для раздела на самостоятельные объекты недвижимости. Понятия «объект ИЖС», «жилой дом», «индивидуальный жилой дом» равнозначны.

Теперь в целях строительства, а также реконструкции объекта ИЖС или садового дома частные застройщики обязаны направить в уполномоченный орган специальное уведомление о планируемом строительстве, согласно утверждённой форме², в порядке, определённом новой статьёй 51.1 ГрК РФ.

¹ Федеральный закон от 03.08.2018 № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Приказ Минстроя России от 19.09.2018 № 591/пр «Об утверждении форм уведомлений, необходимых для строительства или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома».

Из указанной нормы следует, что требование о направлении уведомления о планируемом строительстве распространяется не только на строительство жилых домов, но и на строительство садовых домов, к которым ранее законодательство не предъявляло требований о получении разрешений или иного согласования строительства.

Соответствующее уведомление о планируемом строительстве должно содержать в себе определённый перечень сведений, перечисленных в п. 1 ст. 51.1 ГрК РФ (о застройщике, о земельном участке, о планируемых параметрах постройки и т.д.), а также к нему должны быть приложены документы, перечисленные в п. 3 ст. 51.1 ГрК РФ (правоустанавливающие на земельный участок, описание внешнего облика в определённых случаях), а само уведомление может быть направлено одним из предложенных законом способов: личное обращение, обращение через МФЦ, направление уведомления по почте или через единый портал государственных и муниципальных услуг.

В случае, если в направленном уведомлении о планируемом строительстве отсутствуют необходимые сведения либо к нему не приложены необходимые документы, уполномоченный орган возвращает застройщику уведомление в течение 3 рабочих дней со дня поступления такого уведомления. В этом случае уведомление считается ненаправленным (п. 6 ст. 51.1 ГрК РФ).

После получения уведомления о планируемом строительстве, соответствующего формальным критериям, уполномоченный орган обязан рассмотреть его в течение 7 рабочих дней, результатом чего должно стать направление частному застройщику уведомления о соответствии указанных в уведомлении параметров объекта ИЖС или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения таких объектов на земельном участке либо уведомление о несоответствии.

Срок рассмотрения уведомления составляет 20 рабочих дней в случае, если создание объекта ИЖС или садового дома планируется в границах территории исторического поселения федерального или регионального значения и в уведомлении о планируемом строительстве не содержится указание на типовое архитектурное решение, в соответствии с которым планируется строительство такого объекта.

Основания для направления застройщику уведомления о несоответствии параметров объекта ИЖС или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения таких объектов на земельном участке перечислены в п. 10 ст. 51.1 ГрК РФ, указанный перечень оснований является закрытым.

В случае, если в установленный срок (7 или 20 рабочих дней) уполномоченный орган не направит частному застройщику, подавшему уведомление о планируемом строительстве объекта ИЖС или садового дома, уведомление о несоответствии параметров объекта ИЖС или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения таких объектов на земельном участке, то поданное уведомление считается согласованным и даёт право частному застройщику осуществлять строительство в соответствии с указанными им в уведомлении параметрами в течение 10 лет со дня направления такого уведомления. Данное право сохраняется также при переходе прав на земельный участок и объект ИЖС или садовый дом, при этом направление нового уведомления о планируемом строительстве не требуется (п. 13 ст. 51.1 ГрК РФ).

В соответствии с концепцией уведомительного порядка строительства объектов ИЖС в ст. 55 ГрК РФ, регулируемую порядок выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию, были внесены дополнения, устанавливающие уведомительный порядок информирования уполномоченных органов об окончании строительства объекта ИЖС (п.п. 16–21 ст. 55 ГрК РФ).

Теперь частные застройщики не позднее одного месяца со дня окончания строительства объекта ИЖС или садового дома в порядке, аналогичном подаче уведомления о планируемом строительстве, направляют в уполномоченные на выдачу разрешений на строительство органы уведомление об окончании строительства такого объекта с указанием необходимых сведений и приложением необходимых документов (п. 16 ст. 51.1 ГрК РФ).

Соответствующее уведомление может быть возвращено застройщику в течение 3 рабочих дней со дня его поступления и считается ненаправленным по следующим основаниям:

- отсутствие в уведомлении предусмотренных сведений или отсутствия документов, прилагаемых к нему;
- поступление уведомления об окончании строительства по истечении 10 лет со дня поступления уведомления о планируемом строительстве либо если такое уведомление ранее не направлялось.

В случае отсутствия оснований для возвращения уведомления об окончании строительства объекта ИЖС уполномоченный орган в течение 7 рабочих дней со дня его поступления:

- проводит проверку соответствия указанных в уведомлении об окончании строительства параметров построенного объекта ИЖС или садового дома действующим на дату поступления уведомления о планируемом строительстве таких объектов предельным параметрам застройки, установленным ПЗЗ, ППТиПМ и иным обязательным требованиям;
- проводит осмотр объекта ИЖС или садового дома на соответствие внешнего облика такого объекта описанию внешнего вида, являющемуся приложением к уведомлению о планируемом строительстве, или типовому архитектурному решению, указанному в уведомлении о планируемом строительстве, в случае строительства объекта ИЖС или садового дома в границах исторического поселения федерального или регионального значения;
- проверяет соответствие ВРИ объекта ИЖС или садового дома ВРИ, указанному в уведомлении о планируемом строительстве;
- проверяет допустимость размещения объекта ИЖС или садового дома в соответствии с ограничениями, установленными земельным и иным законодательством РФ на дату поступления уведомления об окончании строительства;
- направляет частному застройщику уведомление о соответствии (несоответствии) построенного объекта ИЖС или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности.

Исчерпывающие основания выдачи частному застройщику уведомления о несоответствии приведены в п. 20 ст. 55 ГрК РФ.

Новый уведомительный порядок строительства объектов ИЖС или садовых домов предусматривает переходные положения:

- если до 04.08.2018 было подано заявление о выдаче разрешения на строительство объекта ИЖС, выдача такого разрешения осуществляется в соответствии с ранее принятым порядком, и направление уведомления о планируемом строительстве не требуется.
- если до 04.08.2018 было получено разрешение на строительство объекта ИЖС, то получения разрешения на ввод в эксплуатацию не требуется. Об окончании строительства объекта ИЖС частный застройщик уведомляет орган, выдавший разрешение на строительство такого объекта, которое рассматривается уполномоченным органом по правилам, предусмотренным п.п. 18–21 ст. 55 ГрК РФ. При этом направление уведомления о несоответствии построенного объекта ИЖС требованиям законодательства о градостроительной деятельности допускается только в случае несоответствия такого объекта требованиям разрешения на строительство.
- если до 04.08.2018 на дачном, садовом земельном участке или земельном участке, предназначенном для ИЖС или для ведения ЛПХ в границах населённого пункта, начато строительство объекта ИЖС, то частные застройщики были вправе до 01.03.2019 направить в уполномоченные органы уведомление о планируемом строительстве объекта ИЖС. В этом случае будут применяться положения ст. 51.1 ГрК РФ, п.п. 16–21 ст. 55 ГрК РФ, регулирующих порядок направления уведомления о планируемом строительстве и об окончании строительства объекта ИЖС.
- до 01.03.2019 допускалось осуществление кадастрового учёта и регистрация прав на жилые дома, созданные на садовых и дачных земельных участках без соблюдения уведомительного порядка.

1.6.8. Передача полномочий заказчика-застройщика по договору

В положениях ст. 1 ГрК РФ содержится понятие застройщика, под которым понимается физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке или на земельном участке иного правообладателя строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта.

Одновременно в законе введено понятие технического заказчика – юридическое лицо, которое уполномочено застройщиком и от имени застройщика заключает договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, сносе объектов капитального строительства, подготавливает задания на выполнение указанных видов работ, предоставляет лицам, выполняющим инженерные изыскания и (или) осуществляющим подготовку проектной документации, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства, материалы и документы, необходимые для выполнения указанных видов работ, утверждает проектную документацию, подписывает документы, необходимые для получения разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, осуществляет иные функции.

При этом согласно п. 3 ст. 52 ГрК РФ лицом, осуществляющим строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства (далее – лицо, осуществляющее строительство), может являться как сам застройщик, так и привлекаемый на основании договора строительного подряда индивидуальный предприниматель или юридическое лицо. Такое лицо, осуществляющее строительство, обеспечивает соблюдение требований проектной документации, технических регламентов, техники безопасности в процессе указанных работ и несёт ответственность за качество выполненных работ и их соответствие требованиям проектной документации.

Таким образом, положения ГрК РФ допускают передачу полномочий как застройщика, так и (технического) заказчика другому лицу. В т.ч. возможна передача полномочий только в рамках одного или нескольких этапов строительства.

Следует помнить, что в законодательстве установлено обязательное требование об участии в СРО лица, планирующего осуществление функций технического заказчика.

На практике случаи передачи полномочий нередки, и оформляется такая передача договорами, чаще всего поименованными как договор на осуществление функций заказчика (застройщика) или договор о распределении функций заказчика (застройщика). Вопрос о правовой природе такого договора является дискуссионным как в теории гражданского права, так и в судебной практике. Единое мнение по данному вопросу не сформировано, в основном такие договоры определяют как договор совместной деятельности, подрядный, инвестиционный или агентский, а также как смешанный договор, содержащий в себе элементы перечисленных договоров в различных комбинациях. По нашему мнению, данный договор представляет собой разновидность агентского договора (гл. 52 ГК РФ). Подтверждением данной позиции является, в частности, то, что выполнение техническим заказчиком своих функций возможно только на основании выданной застройщиком доверенности, т.е. технический заказчик осуществляет некоторые представительские функции для застройщика.

Не следует отождествлять технического заказчика с генеральным подрядчиком. По общему правилу функции, осуществляемые заказчиком, не входят в обязанности генерального подрядчика, и, как видно из приведённых положений ст. 1 ГрК РФ, функции заказчика существенно шире. По общему правилу технический заказчик не осуществляет непосредственно строительные работы, а взаимодействует с генеральным подрядчиком от имени застройщика. В связи с этим, если строительство ведёт генеральный подрядчик, ответственность за качество, срок выполнения работ не может быть возложена на технического заказчика¹.

¹ См. Постановление ФАС МО от 16.01.2014 № Ф05-16283/2013 по делу № А40-124446/12-129-930.

С 01.07.2017 отменено требование о выполнении работ, приведённых в Перечне видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, утверждённом Приказом Минрегиона РФ от 30.12.2009 № 624, лицами, имеющими допуски СРО. После 01.07.2017 выполнение указанного вида работ допустимо лицами, состоящими в СРО в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, без необходимости получения ими каких-либо дополнительных допусков. Положениями ст. 9.5.1 КоАП РФ установлена административная ответственность за осуществление таких видов работ лицом, не являющимся членом СРО.

При этом ранее на практике дискуссионным являлся вопрос о необходимости соблюдения соответствующих требований застройщиком или техническим заказчиком в том случае, когда указанные работы осуществляет привлечённое застройщиком или (техническим) заказчиком на основании договора юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, т.е. (генеральный) подрядчик. С 1 июля 2017 года указанная неопределённость разрешена в связи с наличием требования об исполнении функций технического заказчика только членом, соответственно, саморегулируемой организации в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных п. 2.1 ст. 47, п. 4.1 ст. 48, п. 2.2 ст. 52 ГрК РФ¹.

По данному вопросу Минстроем РФ был дан ряд разъяснений, согласно которым членство в СРО обязательно как для застройщиков, самостоятельно осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, выполняющих инженерные изыскания, подготовку проектной документации², так и для застройщиков, осуществляющих функции технического заказчика, перечисленных в п. 22 ст. 1 ГрК РФ, включая строительный контроль³.

Таким образом, позиция профильного министерства сводится к обязательности наличия у застройщика членства СРО, исходя из совпадения функционала технического заказчика с самостоятельной деятельностью застройщика по заключению договоров о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, сносе объектов капитального строительства (п. 22 ст. 1 ГрК РФ).

В то же время буквальное толкование положений п. 3 ст. 47, п. 5 ст. 48 и п. 3.1 ст. 52 ГрК РФ позволяет сделать вывод о том, что обязанность членства в СРО лица, являющегося застройщиком, установлена лишь в случае самостоятельного выполнения им работ. Таким образом, положениями ГрК РФ не установлена обязанность застройщика (заказчика) являться членом СРО, в случае если такой застройщик (заказчик) самостоятельно не осуществляет строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства. Данной трактовки положений ГрК РФ придерживается Ростехнадзор⁴, а также Минфин России⁵.

Однако Минстрой РФ придерживается позиции, что у застройщика не просто должно быть членство в СРО, но и, в зависимости от того, какие договоры он заключает, одновременное членство в трех видах СРО (изыскание, проектирование, строительство).

Строго говоря, действующим законодательством не установлена ответственность для не имеющего членства в СРО застройщика, заключающего соответствующие договоры, поскольку субъектом правонарушения в данной сфере выступает лицо, выполняющее работы без членства в СРО (ст. 9.5.1 КоАП).

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2016).

² Письмо Минстроя России от 08.03.2017 № 6236-ТБ/02 «О разъяснении отдельных положений Градостроительного кодекса Российской Федерации».

³ Письма Минстроя России от 08.02.2017 № 3762-АЕ/02 «О требованиях к саморегулируемым организациям», от 28.04.2017 № 15175-ТБ/02 «О разъяснении отдельных положений ГрК РФ», от 08.08.2017 № 28184-ТБ/02 «О рассмотрении обращения», от 05.09.2017 № 31723-ТБ/02 «О требованиях к членам саморегулируемых организаций», от 05.04.2018 № 13789-ТБ/02 «О полномочиях саморегулируемых организаций».

⁴ Письма от 18.01.2018 № 09-00-06/324 «О членстве в СРО», от 06.02.2018 № 09-00-06/1026 «О членстве в СРО».

⁵ Письмо от 05.10.2017 № 24-02-06/65169.

В рамках государственного строительного надзора уполномоченный орган также не наделён правом проверять наличие членства в СРО у таких застройщиков. Например, административный регламент Службы государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга по исполнению государственной функции по осуществлению регионального государственного строительного надзора¹ в составе предмета проверки предусматривает надзор за выполнением застройщиком требования о членстве в СРО только в случае самостоятельного осуществления застройщиком строительства, реконструкции объектов капитального строительства (п. 1.6).

Что касается последствий для заключённого договора, то ч. 3 ст. 450.1 ГК РФ устанавливает, что в случае отсутствия у одной из сторон договора членства в СРО, необходимого для исполнения обязательства по договору, другая сторона вправе отказаться от договора (исполнения договора) и потребовать возмещения убытков.

Несмотря на дискуссионность упомянутого выше вопроса и отсутствие его разрешения в судебной практике, опытные девелоперы предпочитают купировать возможные риски, предусматривая передачу функций технического заказчика по проекту организациям, имеющим членство в СРО соответствующих видов.

1.7. Завершение строительства

1.7.1. Строительный контроль и надзор

Строительный контроль и надзор проводятся в процессе выполнения работ в отношении объекта капитального строительства с целью недопущения нарушений градостроительного законодательства или своевременного предотвращения негативных последствий таких нарушений.

Таблица 20. ОСНОВНЫЕ ОТЛИЧИЯ СТРОИТЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ОТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬНОГО НАДЗОРА

Критерий	Строительный контроль	Строительный надзор
НПА	<ul style="list-style-type: none"> ГрК РФ (ст. 53) Постановление Правительства РФ от 21.06.2010 № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства» 	<ul style="list-style-type: none"> ГрК РФ (ст. 54) Постановление Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» (в ред. Постановления Правительства РФ от 28.02.2018 № 205)
Субъект	<ul style="list-style-type: none"> лицо, осуществляющее строительство застройщик, технический заказчик, лицо, ответственное за эксплуатацию здания, сооружения, региональный оператор либо привлекаемый ими на основании договора индивидуальный предприниматель или юридическое лицо⁽¹⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> уполномоченный федеральный орган исполнительной власти – Ростехнадзор⁽²⁾ (в отношении в т.ч. объектов, располагаемых на территориях двух и более субъектов РФ, объектов обороны и безопасности (и иных объектов, связанных с гос. тайной), автомобильных дорог федерального значения, объектов культурного наследия федерального значения, особо опасных, технически сложных и уникальных объектов)⁽³⁾

¹ Утверждён Распоряжением от 26.12.2017 № 13-р.

Критерий	Строительный контроль	Строительный надзор
		<ul style="list-style-type: none"> • государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (при строительстве, реконструкции объектов федеральных ядерных организаций) • уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ (в отношении всех иных объектов)⁽⁴⁾
Объект	строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов капитального строительства (независимо от источников финансирования)	строительство и реконструкция объектов капитального строительства, если проектная документация на эти работы подлежит государственной экспертизе
Предмет	<p>Проверка соответствия выполняемых работ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • проектной документации (в том числе решениям и мероприятиям энергетической эффективности и требований оснащённости объекта капитального участка приборами учёта используемых энергетических ресурсов); • требованиям технических регламентов; • результатам инженерных изысканий; • требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство ГПЗУ; • разрешённому использованию участка и ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством РФ. 	<p>Проверка:</p> <ul style="list-style-type: none"> • соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов, результатов работ требованиям технических регламентов, иных нормативных актов и проектной документации (за исключением объектов, на которые требования энергетической эффективности не распространяются); • наличия разрешения на строительство; • выполнения требований закона о полномочиях на выполнение работ, наличия членства СРО (п.п. 2, 3, 3.1 ст. 52 ГрК РФ); • наличия разрешения на строительство и соответствия указанным в нём требованиям, а также соответствия параметров объекта предельным параметрам разрешённого строительства⁽⁵⁾.
Форма проведения	<ul style="list-style-type: none"> • проверка в ходе выполнения работ • освидетельствование скрытых работ • промежуточная приёмка работ, влияющих на безопасность конструкций • приёмка законченных видов (этапов) работ • итоговая проверка (предмет надзора – см. выше) 	<p>Важно: надзор осуществляется с даты получения извещения о начале работ. Отсутствие извещения является основанием для отказа в выдаче итогового акта – заключения о соответствии⁽⁶⁾.</p> <p>Проведение проверок осуществляется на основе риск-ориентированного подхода⁽⁷⁾ с отнесением объектов к группе риска и установлением предельного количества проверок:</p> <p>а) для категории высокого риска – не более 12 проверок;</p> <p>б) для категории значительного риска – не более 10 проверок;</p> <p>в) для категории умеренного риска – не более 7 проверок.</p> <p>Итоговая проверка после завершения строительства (реконструкции) – на основании извещения застройщика или технического заказчика об окончании работ.</p> <p>Порядок проведения установлен Приказом Ростехнадзора от 26.12.2006 № 1129⁽⁸⁾.</p> <p>При проведении проверок с определёнными исключениями⁽⁹⁾ применяются положения ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей...»⁽¹⁰⁾.</p>

Критерий	Строительный контроль	Строительный надзор
Результат	<ul style="list-style-type: none"> • акты по результатам контрольных мероприятий (в т.ч. на скрытые работы), контрольные мероприятия отражаются в общем журнале работ • акт после завершения строительства, подтверждающий соответствие параметров построенного объекта требованиям проектной документации 	<p>При наличии нарушений – акт и предписание, иные результаты заносятся в журнал.</p> <p>После итоговой проверки (при отсутствии нарушений) – акт, заключение о соответствии.</p> <p>При наличии сведений о факте осуществления строительства объекта капитального строительства без разрешения на строительство или о факте несоответствия объекта требованиям, указанным в разрешении, а также факта несоответствия объекта предельным параметрам разрешённого строительства (если для строительства не требуется получение разрешения) – орган надзора направляет в уполномоченный орган уведомление о выявлении самовольной постройки.</p>

(1) Функции строительного контроля вправе осуществлять работники подрядчика и заказчика, на которых в установленном трудовым законодательством порядке возложена обязанность по осуществлению такого контроля.

(2) Приказ Ростехнадзора от 31.01.2013 № 38 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, указанных в п. 5.1 ст. 6 ГрК РФ, за исключением тех объектов, в отношении которых осуществление государственного строительного надзора указами Президента РФ возложено на иные федеральные органы исполнительной власти».

(3) Подробнее см. пп. 5.1 п. 1 ст. 6 ГрК РФ.

(4) Например, в соответствии с Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 26.10.2004 № 1747 «О Службе государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга» таким уполномоченным органом в Санкт-Петербурге является Служба государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга.

(5) Применяется в отношении объектов, указанных в п. 1.1 ст. 54 ГрК РФ.

(6) Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19.07.2016 № Ф01-2638/2016 по делу № А38-477/2015, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 17.09.2015 № Ф06-38/2015 по делу № А55-26899/2014, Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 05.12.2012 по делу № А32-10655/2012, Постановление ФАС Дальневосточного округа от 18.12.2009 № Ф03-7635/2009 по делу № А59-390/2009.

(7) В целях применения риск-ориентированного подхода при организации регионального государственного строительного надзора строящиеся, реконструируемые объекты капитального строительства подлежат отнесению к определённым категориям риска в соответствии с Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определённой категории риска или определённому классу (категории) опасности, утверждёнными Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

(8) Приказ Ростехнадзора от 26.12.2006 № 1129 «Об утверждении и введении в действие Порядка проведения проверок при осуществлении государственного строительного надзора и выдачи заключений о соответствии построенных, реконструированных, отремонтированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов, проектной документации».

(9) П. 5 ст. 54 ГрК РФ.

(10) Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

1.7.2. Заключение о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации

После завершения строительства, реконструкции объекта капитального строительства органом государственного строительного надзора проводится проверка, по результатам которой оцениваются выполненные работы и принимается решение о выдаче заключения о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащённости объекта капитального строительства приборами учёта используемых энергетических ресурсов (далее – заключение), или об отказе в выдаче такого заключения.

В соответствии с пп. 9 п. 3 ст. 55 ГрК РФ заключение должно быть в составе пакета документов для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Орган надзора выдаёт заключение, если при выполнении работ не были допущены нарушения либо такие нарушения были устранены до даты выдачи документа. Следует отметить, что, несмотря на то что заключение подтверждает соответствие объекта проектной документации, в случае, когда устранение нарушения не влечёт необходимости повторного прохождения экспертизы, уполномоченный орган не вправе заявлять подобное требование¹.

Выдача заключения является государственной услугой². Проверка законченного строительством объекта назначается должностным лицом органа надзора в течение 7 (семи) рабочих дней после получения извещения застройщика или технического заказчика об окончании строительства, реконструкции.

При проведении итоговой проверки:

- а) визуальному осмотру подлежат построенный, реконструированный ОКС в полном объёме (включая отдельные выполненные работы, строительные конструкции, участки сетей инженерно-технического обеспечения, инженерные системы и оборудование и применённые строительные материалы (изделия));
- б) проверке подлежат все акты (предписания, извещения) об устранении нарушений (недостатков), выявленных при осуществлении государственного строительного надзора и проведении строительного контроля.

По результатам проведённой проверки оформляется акт проверки. При отсутствии выявленных нарушений данный акт является основанием для обращения застройщика или технического заказчика за заключением (выдаётся в течение 10 рабочих дней с даты соответствующего обращения).

Решение об отказе в выдаче заключения должно быть обоснованным, со ссылками на технический регламент (нормы и правила), иной нормативный правовой акт, проектную документацию. Отсутствие в решении об отказе соответствующего обоснования является нарушением³.

Принятие органом государственного строительного надзора решения об отказе в выдаче заключения не препятствует повторному обращению после устранения причин отказа. Неправомерный отказ может быть оспорен в судебном порядке. В соответствии с правилами гл. 22 КАС РФ (или гл. 24 АПК РФ, если речь идёт о нарушении прав заявителя в сфере предпринимательской деятельности) подаётся заявление о признании недействительным решения уполномоченного органа и об обязанности выдать документ⁴. Бремя доказывания соответствия принятого решения нормам и принципам действующего законодательства возложено на принявший такое решение надзорный орган⁵. Отметим, что судебной практике известны случаи, когда заявитель требовал признать факт, имеющий юридическое значение, – соответствие построенного объекта требованиям градостроительных норм, при этом отказ в выдаче заключения он ранее не оспаривал. Вместе с тем, по мнению суда, для обращения с подобным заявлением необходимо предварительно исчерпать иные механизмы защиты (в данном случае – процедуру оспаривания ненормативного акта)⁶. Однако при доказанности истцом надлежащими документами (заключением эксперта, актом обследования) того обстоятельства, что строение произведено

¹ См. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 18.04.2012 по делу № А33-10983/2011 (Определением ВАС РФ от 19.07.2012 № ВАС-7897/12 отказано в передаче дела № А33-10983/2011 в Президиум ВАС РФ для пересмотра).

² Письмо Минэкономразвития РФ от 09.11.2011 № Д02-8729 «О разъяснении ряда понятий, связанных с осуществлением государственного строительного надзора».

³ См. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 15.06.2015 № Ф05-4298/2015 по делу № А41-23743/2014.

⁴ См., например: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 05.11.2015 № Ф05-15125/2015 по делу № А41-4475/15, Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 05.08.2014 по делу № А70-12785/2013.

⁵ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 22.09.2015 № Ф07-5912/2015 по делу № А56-72964/2014 (Определением Верховного Суда РФ от 11.01.2016 № 307-ЭС15-16860 отказано в передаче дела для пересмотра).

⁶ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 01.09.2015 № Ф04-22949/2015 по делу № А75-356/2015.

им в соответствии с проектной документацией, получило положительную оценку в части соблюдения требований технических регламентов, но уполномоченный орган отказал в выдаче такого заключения неправомерно, объект не создаёт угрозу жизни и здоровью граждан, – в этом случае самовольная постройка, возведённая истцом, может быть легализована¹. Представляется, данным способом защиты следует воспользоваться в случае, если отказ в выдаче заключения по какой-либо причине не был оспорен (например, пропуск срока на обращение с административным иском заявлением). Вместе с тем существует риск признания подобного механизма обходом закона.

1.7.3. Разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию

Согласно п. 1 ст. 55 ГрК РФ разрешение на ввод объекта в эксплуатацию (далее – разрешение) представляет собой документ, который удостоверяет:

- выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объёме в соответствии с разрешением на строительство, проектной документацией;
- соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, разрешённому использованию земельного участка или в случае строительства, реконструкции линейного объекта – проекту планировки территории и проекту межевания территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), проекту планировки территории в случае выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию линейного объекта, для размещения которого не требуется образование земельного участка, а также ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

Эксплуатация объекта при отсутствии соответствующего разрешения является правонарушением, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 5 ст. 9.5 КоАП РФ.

Для ввода объекта в эксплуатацию застройщик (либо технический заказчик на основании договора и доверенности²) обращается в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления³, выдавшие разрешение на строительство (далее – разрешительный орган), непосредственно или через многофункциональный центр с заявлением о выдаче разрешения.

К заявлению необходимо приложить следующие документы:

- 1) правоустанавливающие документы на земельный участок;
- 2) градостроительный план земельного участка, представленный для получения разрешения на строительство, или в случае строительства, реконструкции линейного объекта – проект планировки территории и проект межевания территории;
- 3) разрешение на строительство;
- 4) акт приёмки объекта капитального строительства (в случае осуществления строительства, реконструкции на основании договора строительного подряда);

¹ Рекомендации Научно-консультативного совета Арбитражного суда Западно-Сибирского округа «Актуальные проблемы вещных прав» (принятые по итогам заседания, состоявшегося 13.02.2014 в г. Тюмени).

² Несмотря на то что ст. 55 ГрК РФ прямо об этом не говорит, данная возможность вытекает из определения функций технического заказчика («подписывает документы, необходимые для получения разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию», п. 22 ст. 1 ГрК РФ).

³ Например, на федеральном уровне – Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (Постановление Правительства РФ от 06.02.2012 № 92), в Санкт-Петербурге – Служба государственного строительного надзора и экспертизы (Распоряжение Службы государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга от 30.12.2016 № 10-р), в Ленинградской области – Комитет государственного строительного надзора и государственной экспертизы (Приказ Комитета государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ленинградской области от 17.06.2011 № 15).

- 5) акт, подтверждающий соответствие параметров объекта капитального строительства проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащённости объекта капитального строительства приборами учёта используемых энергетических ресурсов, и подписанный лицом, осуществляющим строительство (акт, составленный по итогам строительного контроля);
- 6) документы, подтверждающие соответствие объекта капитального строительства техническим условиям и подписанные представителями организаций, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения (например, техническое заключение)¹;
- 7) схема, отображающая расположение объекта капитального строительства, расположение сетей инженерно-технического обеспечения в границах земельного участка и планировочную организацию земельного участка и подписанная лицом, осуществляющим строительство;
- 8) заключение органа государственного строительного надзора (см. выше – заключение);
- 9) документ, подтверждающий заключение договора обязательного страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте;
- 10) акт приёмки выполненных работ по сохранению объекта культурного наследия, утверждённый соответствующим органом охраны объектов культурного наследия (при проведении работ в отношении объекта культурного наследия);
- 11) технический план объекта капитального строительства, подготовленный в соответствии с законом № 218-ФЗ.

Правительством РФ, помимо указанных в ГрК РФ документов, могут устанавливаться дополнительные требования, необходимые для получения разрешения. Например, до 2015 года предоставление технического плана объекта было предусмотрено подзаконным актом².

Документы, указанные в п.п. 1–3 и 8 (см. выше), запрашиваются разрешительным органом у компетентного должностного лица самостоятельно, если застройщик их не представил в составе заявления. Документы, указанные в п.п. 1, 4, 5, 6, 7, направляются заявителем самостоятельно, если указанные документы (их копии или сведения, содержащиеся в них) отсутствуют в распоряжении органов власти (т.е. не предоставлялись ранее в рамках соответствующих процедур).

Законом установлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в выдаче разрешения:

- 1) отсутствие документов, требуемых в соответствии с ГрК РФ (в том числе в случае, когда разрешительный орган не смог получить данные документы самостоятельно по причине их отсутствия у компетентных лиц).

Отметим, что неполучение разрешительным органом от компетентных должностных лиц документов в сроки, установленные для рассмотрения заявления застройщика³, не может являться основанием для отказа в выдаче такого разрешения (п. б.1 ст. 55 ГрК РФ, а также материалы судебной практики⁴);

- 2) несоответствие объекта капитального строительства требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного

¹ С 01.01.2021 для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию подлежат представлению также документы, подтверждающие передачу гарантирующим поставщикам электрической энергии в эксплуатацию приборов учёта электрической энергии многоквартирных домов и помещений в многоквартирных домах, подписанные представителями гарантирующих поставщиков электрической энергии (пп. 7 п. 3 ст. 55 ГрК РФ в редакции Федерального закона от 27.12.2018 № 522-ФЗ).

² Постановление Правительства РФ от 01.03.2013 № 175 «Об установлении документа, необходимого для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию».

³ Устанавливается регламентом соответствующего органа власти в отношении РФ и Санкт-Петербурга – 10 календарных дней, Ленинградской области – 10 рабочих дней.

⁴ См.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 05.03.2015 № Ф06-20438/2013 по делу № А65-12898/2014, Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 10.10.2013 по делу № А31-11845/2012, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13.02.2015 № Ф04-14566/2014 по делу № А75-4838/2014.

плана земельного участка, или в случае строительства, реконструкции, капитального ремонта линейного объекта – требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), проекту планировки территории в случае выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию линейного объекта, для размещения которого не требуется образование земельного участка;

- 3) несоответствие объекта капитального строительства требованиям, установленным в разрешении на строительство;
- 4) несоответствие параметров построенного, реконструированного объекта капитального строительства проектной документации;
- 5) несоответствие объекта капитального строительства разрешённому использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации на дату выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию¹.

Последний случай создаёт существенные риски для застройщика, так как несоответствие на «дату обращения за разрешением на ввод в эксплуатацию» означает, что появление зон с особыми условиями использования в период строительства при абсолютно легальном разрешении на строительство создаёт неконтролируемые застройщиком риски того, что объект не сможет быть введён в эксплуатацию. Разрешение (за исключением разрешения в отношении линейного объекта) выдаётся застройщику в случае, если в разрешительный орган передана безвозмездно копия схемы, отображающей расположение построенного, реконструированного объекта капитального строительства, расположение сетей инженерно-технического обеспечения в границах земельного участка и планировочную организацию земельного участка, для размещения такой копии в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности. Разрешение является основанием для постановки на государственный кадастровый учёт построенного объекта капитального строительства, внесения изменений в документы государственного учёта реконструированного объекта. Форма разрешения утверждена Приказом Минстроя России от 19.02.2015 № 117/пр². Отказ в выдаче разрешения может быть оспорен в судебном порядке (гл. 22 КАС РФ).

Порядок завершения строительства ИЖС путём направления и рассмотрения уведомления об окончании строительства объекта ИЖС или садового дома был подробно проанализирован ранее в разделе 1.6.7.

1.7.4. Случаи, когда разрешение на ввод объекта в эксплуатацию не требуется

В ГрК РФ прямо не перечислены случаи, когда не требуется получение разрешения, вместе с тем следует учитывать, что разрешение представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объёме в соответствии с разрешением на строительство (...)³. Таким образом, нет необходимости в получении разрешения, когда отсутствует необходимость в получении разрешения на строительство⁴. Данный вывод подтверждается тем обстоятельством, что получение разрешения на ввод невозможно без предшествующего получения разрешения на строительство (пп. 3 п. 3

¹ За исключением случаев, если указанные ограничения предусмотрены решением об установлении или изменении зоны с особыми условиями использования территории, принятым в случаях, предусмотренных пп. 9 п. 7 ст. 51 ГрК РФ, и строящийся, реконструируемый объект капитального строительства, в связи с размещением которого установлена или изменена зона с особыми условиями использования территории, не введён в эксплуатацию.

² Приказ Минстроя России от 19.02.2015 № 117/пр «Об утверждении формы разрешения на строительство и формы разрешения на ввод объекта в эксплуатацию».

³ П. 1 ст. 55 ГрК РФ.

⁴ Постановление ФАС Поволжского округа от 04.07.2014 по делу № А55-20807/2013; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 19.06.2014 № 09АП-17964/2014-АК по делу № А40-183428/13.

ст. 55 ГрК РФ). Кроме того, согласно ч. 5 ст. 9.5 КоАП РФ эксплуатация объекта капитального строительства без разрешения, за исключением случаев, когда для осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта не требуется выдача разрешения на строительство, влечёт наложение административного штрафа. Случаи, при которых получение разрешения на строительство не требуется, установлены п. 17 ст. 51 ГрК РФ (подробнее см. выше в соответствующем разделе).

1.8. Градостроительное развитие территорий инвестором

1.8.1. Возможности разработки ППТиПМ инвестором

Градостроительное законодательство предусматривает подготовку документации по планировке территории не только по инициативе органов власти, но и по инициативе частных лиц.

На основании п. 8 ст. 45 ГрК РФ подготовка документации по планировке территории, в том числе предусматривающей размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, может осуществляться физическими или юридическими лицами за счёт их средств.

Кроме того, текущая редакция ГрК РФ позволяет принимать решение о разработке ППТиПМ не только уполномоченным государственным органам, но и в ряде случаев иным лицам (п. 1.1 ст. 45 ГрК РФ):

- лицам, с которыми заключены договоры о развитии застроенной территории или комплексном освоении территории, в том числе в целях строительства стандартного жилья, договоры о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления;
- правообладателям земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, осуществляющим комплексное развитие территории по своей инициативе;
- правообладателям существующих линейных объектов, подлежащих реконструкции, в случае подготовки документации по планировке территории в целях их реконструкции;
- субъектам естественных монополий, организациям коммунального комплекса в случае подготовки документации по планировке территории для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения;
- садоводческим или огородническим некоммерческим товариществам в отношении земельного участка, предоставленного такому товариществу для ведения садоводства или огородничества.

Подготовка документации по планировке территории осуществляется указанными лицами за счёт их средств самостоятельно или привлекаемыми организациями в соответствии с законодательством РФ. Расходы указанных лиц на подготовку документации по планировке территории не подлежат возмещению за счёт средств бюджетов бюджетной системы РФ.

По общему правилу решение о подготовке документации по планировке территории применительно к территории поселения, территории городского округа принимается органом местного самоуправления поселения, органом местного самоуправления городского округа по инициативе указанных органов либо на основании предложений физических или юридических лиц о подготовке документации по планировке территории.

В случае же подготовки документации по планировке территории заинтересованными лицами, указанными в п. 1.1 ст. 45 ГрК РФ, принятие органом местного самоуправления решения о подготовке документации по планировке территории не требуется (п. 1 ст. 46 ГрК РФ). Указанные лица осуществляют подготовку документации по планировке территории в соот-

ветствии с требованиями, указанными в п. 10 ст. 45 ГрК РФ, и направляют её для утверждения в орган местного самоуправления поселения или в орган местного самоуправления городского округа.

При этом правообладатели линейных объектов, подлежащих реконструкции, субъекты естественных монополий, организации коммунального комплекса направляют для утверждения документацию:

- предусматривающую размещение объектов федерального значения и иных объектов капитального строительства, размещение которых планируется на территориях двух и более субъектов РФ, в том числе на территории закрытого административно-территориального образования, границы которого не совпадают с границами субъектов РФ, – в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти;
- предусматривающую размещение объектов регионального значения и иных объектов капитального строительства, размещение которых планируется на территориях двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов) в границах субъекта РФ, – в уполномоченные органы исполнительной власти субъекта РФ;
- предусматривающую размещение объекта регионального значения, финансирование строительства, реконструкция которого осуществляется полностью за счёт средств бюджета субъекта РФ и размещение которого планируется на территориях двух и более субъектов РФ, имеющих общую границу, – в орган исполнительной власти субъекта РФ, за счёт средств бюджета которого планируется финансировать строительство, реконструкцию такого объекта, который должен согласовать утверждение направленной документации с иными субъектами РФ, на территориях которых планируются строительство, реконструкция объекта регионального значения. В случае отказа в согласовании одного или нескольких органов исполнительной власти утверждение документации осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с учётом результатов рассмотрения разногласий согласительной комиссией, требования к составу и порядку работы которой устанавливаются Правительством РФ;
- предусматривающую размещение объектов местного значения муниципального района и иных объектов капитального строительства, размещение которых планируется на территориях двух и более поселений и (или) межселенной территории в границах муниципального района, – в уполномоченные органы местного самоуправления муниципального района;
- предусматривающую размещение объекта местного значения муниципального района, городского округа, финансирование строительства, реконструкция которого осуществляется полностью за счёт средств местного бюджета муниципального района, городского округа и размещение которого планируется на территориях двух и более муниципальных районов, городских округов, имеющих общую границу, в границах субъекта РФ, – в орган местного самоуправления муниципального района или городского округа, за счёт средств местных бюджетов которых планируется финансирование строительства, реконструкция такого объекта, который должен согласовать утверждение направленной документации с иными муниципальными районами, городскими округами, на территориях которых планируются строительство, реконструкция такого объекта. В случае отказа в согласовании одного или нескольких органов местного самоуправления утверждение документации осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ с учётом результатов рассмотрения разногласий согласительной комиссией, требования к составу и порядку работы которой устанавливаются Правительством РФ;
- по планировке территории в границах поселения, городского округа – в органы местного самоуправления поселения, органы местного самоуправления городского округа;
- предусматривающую размещение объекта местного значения поселения, финансирование строительства, реконструкция которого осуществляется полностью за счёт средств местного бюджета поселения и размещение которого планируется на территориях двух и более поселений, имеющих общую границу, в границах муниципального района, – в орган местного самоуправления поселения, за счёт средств местного бюджета которого

планируется финансирование строительства, реконструкция такого объекта, который должен согласовать утверждение направленной документации с иными поселениями, на территориях которых планируются строительство, реконструкция такого объекта. В случае отказа в согласовании документации одним или несколькими органами местного самоуправления утверждение документации осуществляется уполномоченным органом местного самоуправления муниципального района с учётом результатов рассмотрения разногласий согласительной комиссией, требования к составу и порядку работы которой устанавливаются Правительством РФ.

П. 13.1 ст. 46 ГрК РФ предусмотрено единственное основание для отклонения документации по планировке территории, подготовленной лицами, указанными в п. 1.1 ст. 45 ГрК РФ, и направления её на доработку, а именно несоответствие такой документации требованиям, указанным в п. 10 ст. 45 ГрК РФ. В иных случаях отклонение представленной такими лицами документации по планировке территории не допускается.

В ст. 46.9 ГрК РФ достаточно подробно определены особенности подготовки документации по планировке территории применительно к территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе правообладателей.

В этом случае документация по планировке территории подготавливается на основании заключённого правообладателями соглашения. Подготовка такой документации осуществляется правообладателями применительно к территории, в отношении которой предусматривается осуществление деятельности по её комплексному и устойчивому развитию, в границах земельных участков, правообладатели которых заключили соглашение.

Особенности подготовки документации по планировке территории лицами, с которыми заключён договор о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления, устанавливаются соответственно ст. 46.10 ГрК РФ.

При этом правила взаимодействия органов власти и частного лица, осуществляющего подготовку документации по планировке территории на основании п. 8 ст. 45 ГрК РФ, закон подробно не регулирует. П. 1 ст. 46 ГрК РФ только предусматривает, что решение о подготовке документации по планировке территории принимается органом местного самоуправления поселения, органом местного самоуправления городского округа по инициативе указанных органов либо на основании предложений физических или юридических лиц о подготовке документации по планировке территории. Порядок рассмотрения таких предложений, иные процедурные вопросы подготовки документации по планировке территории должны устанавливаться на региональном или местном уровне¹. Нормативными актами также утверждается перечень органов власти, с которыми проекты документации по планировке территории должны быть согласованы.

Обычно подготовка ППТиПМ частными лицами осуществляется по следующей процедуре:

- подача заявления в уполномоченный орган о принятии решения о подготовке документации;
- рассмотрение поданного заявления, принятие положительного решения;
- передача разработчику всех исходных данных, которые должны быть учтены при подготовке документации;
- работа привлечённого проектировщика над проектами;
- рассмотрение разработанных проектов уполномоченными органами;
- устранение выявленных уполномоченными органами недостатков документации проектировщиком;
- утверждение документации по планировке территории и её опубликование по установленным на региональном или местном уровне правилам.

Непосредственно требования к ППТиПМ уже подробно анализировались ранее.

¹ Например, Постановление администрации города Хабаровска от 11.07.2013 № 2640 «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Принятие решений о подготовке, об утверждении документации по планировке территорий (проектов планировки, проектов межевания) на территории городского округа «Город Хабаровск»».

1.8.2. Комплексное и устойчивое развитие территории

С 01.01.2017 в ГрК РФ было включено новое понятие «деятельность по комплексному и устойчивому развитию» (далее – КУРТ/деятельность по КУРТ), т.е. осуществляемая в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры, а также по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции указанных в настоящем пункте объектов (п. 34 ст. 1 ГрК РФ).

К деятельности по КУРТ могут быть отнесены следующие институты, предусмотренные ГрК РФ:

- развитие застроенных территорий (РЗТ) (ст.ст. 46.1–46.3 ГрК РФ);
- комплексное освоение территории (в т.ч. в целях строительства стандартного жилья) (КОТ) (ст.ст. 46.4–46.8 ГрК РФ);
- комплексное развитие территории (в т.ч. по инициативе правообладателей или по инициативе органов местного самоуправления) (КРТ) (ст.ст. 46.9–46.11 ГрК РФ).

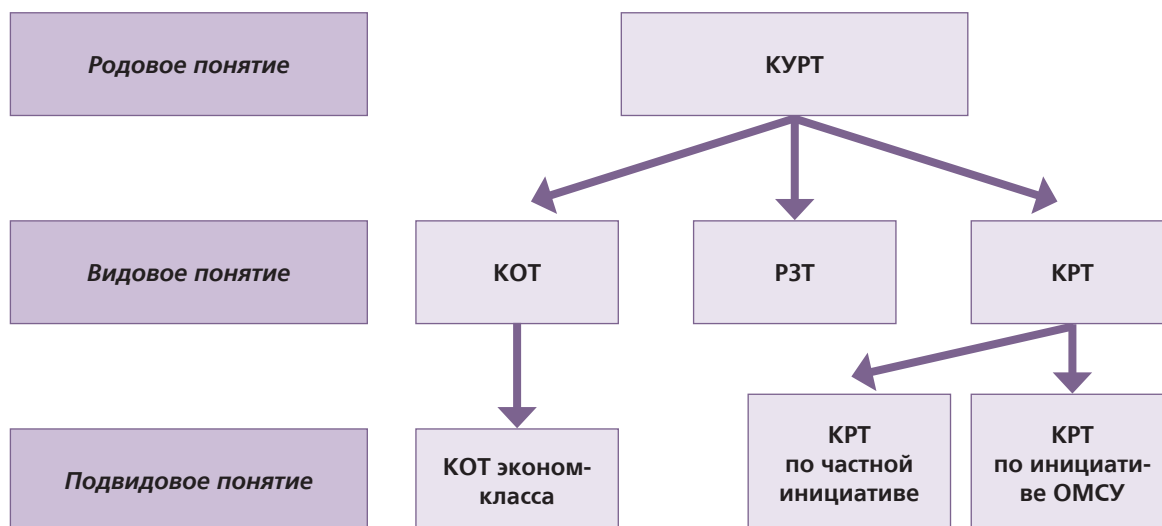
Все вышеназванные институты – РЗТ, КОТ, КРТ – входят в содержание понятия «КУРТ/деятельность по КУРТ», поскольку каждый из указанных институтов (РЗТ, КОТ, КРТ) предполагает осуществление в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории следующей деятельности:

- деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства и объектов инфраструктуры;
- деятельность по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции указанных объектов.

Кроме того, подготовленный Минстроем России проект изменений в ГрК РФ также указывает на то, что деятельность по КУРТ допускает заключение одного или нескольких договоров в соответствии со ст.ст. 46.2, 46.4, 46.6, 46.9 или 46.10 ГрК РФ¹.

Таким образом, все указанные институты соотносятся между собой следующим образом:

Схема 6. ВИДЫ КУРТ



¹ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования института комплексного и устойчивого развития территорий)», <http://regulation.gov.ru/p/62203> (на дату подготовки настоящей редакции справочника данный законопроект находится в разработке и не внесён на рассмотрение в Государственную Думу РФ).

При этом различия между названными видами КУРТ строятся следующим образом:

- РЗТ предполагает реновацию застроенных жилыми домами районов населённых пунктов (например, программа реновации «хрущёвок»);
- КОТ предполагает развитие незастроенных земельных участков, находящихся в государственной собственности и необременённых правами третьих лиц;
- КРТ предполагает прежде всего реновацию промышленных районов без учёта жилой застройки (реновация «серого пояса»).

1.8.3. Договор о развитии застроенной территории

Договор РЗТ является правовой формой, которая позволяет осуществлять реновацию более крупного элемента планировочной структуры поселения, чем один земельный участок. Обычно предметом такого договора является как минимум один квартал.

Данный вид договора может быть заключён только на основании принятого уполномоченным органом решения о развитии застроенной территории.

Принятие решения о развитии застроенной территории

Условия принятия уполномоченным органом местного самоуправления решения о развитии застроенной территории подробно регулируются ст. 46.1 ГрК РФ.

Развитие застроенной территории возможно:

- 1) по инициативе органов власти или частных лиц;
- 2) только при наличии утверждённого градостроительного регламента;
- 3) только при наличии утверждённых нормативов градостроительного проектирования или, при их отсутствии, утверждённых местным самоуправлением расчётных показателей обеспечения такой территории объектами социального и коммунально-бытового назначения, объектами инженерной инфраструктуры.

Решение может быть принято только в отношении той территории, которая занята исключительно следующими объектами капитального строительства:

- 1) многоквартирными домами, признанными аварийными и подлежащими сносу;
- 2) многоквартирными домами, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утверждённых представительным органом местного самоуправления;
- 3) иными объектами, прямо названными в законе¹:
 - объекты инженерной инфраструктуры, обеспечивающие функционирование указанных выше многоквартирных домов;
 - объекты коммунальной, социальной, транспортной инфраструктуры, необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан, проживающих в таких домах.

Наличие на территории других объектов капитального строительства исключает её развитие на основании рассматриваемого договора (п. 5 ст. 46.1 ГрК РФ).

Включение в границы застроенной территории земельных участков и расположенных на них объектов коммунальной, социальной, транспортной инфраструктуры, находящихся в публичной собственности, допускается по согласованию с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти региона или местного самоуправления (по уровню власти собственника). Порядок согласования устанавливается Правительством РФ².

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

² Постановление Правительства РФ от 17.05.2017 № 578 «Об утверждении Правил согласования включения в границы застроенной территории, в отношении которой органом местного самоуправления городского округа, поселения принимается решение о развитии земельных участков и расположенных на них объектов коммунальной, социальной, транспортной инфраструктуры, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов».

В решении о развитии застроенной территории должны быть определены местоположение и площадь этой территории, перечень адресов зданий, строений, сооружений, подлежащих сносу/реконструкции.

Проведение аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории

На основании решения о развитии территории принимается решение о проведении открытого аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории.

Подробно процедура проведения аукциона урегулирована ст. 46.3 ГрК РФ.

Следует отметить следующие важные особенности таких торгов:

- они не могут проводиться в форме конкурса, т.е. единственным критерием для выявления победителя является цена;
- аукцион всегда является открытым по составу участников;
- победителем признаётся участник аукциона, предложивший наибольшую цену за право на заключение договора;
- договор заключается на условиях, указанных в извещении о проведении аукциона, по цене, предложенной победителем аукциона.

Основные права и обязанности сторон по договору развития застроенной территории

Обязанности сторон, которые должны быть включены в договор развития застроенной территории с учётом требований ГрК РФ, приведены в таблице 21.

Таблица 21. ОБЯЗАННОСТИ СТОРОН ПО ДОГОВОРУ РЗТ

Обязательства застройщика	Обязательства уполномоченного органа
Выплатить цену за право заключения договора	Утвердить разработанные проекты планировки и межевания территории
Подготовить проекты планировки и межевания территории	Принять решение об изъятии жилых помещений в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу, а также земельных участков, на которых расположены такие многоквартирные дома
Передать в публичную собственность благоустроенные жилые помещения для предоставления гражданам, выселяемым из жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма, договорам найма специализированного жилого помещения и расположенных на застроенной территории	Предоставить без проведения торгов земельные участки, необходимые для исполнения обязательств, застройщику
Выплатить возмещение за изымаемые жилые помещения в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу, и земельные участки, на которых расположены такие многоквартирные дома, за исключением жилых помещений и земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, в случае, если таким собственникам были переданы жилые помещения в соответствии с предыдущим обязательством застройщика	Обеспечить строительство и (или) реконструкцию за границами земельного участка или земельных участков, в отношении которых заключён договор, объектов коммунальной инфраструктуры, необходимых для обеспечения подключения (технологического присоединения) на границах таких земельных участков к объектам коммунальной инфраструктуры, построенным на таких земельных участках (на усмотрение органа власти при формировании аукционной документации)

Обязательства застройщика	Обязательства уполномоченного органа
Осуществить строительство в соответствии с документацией по планировке территории и графиками строительства	
Осуществить строительство и (или) реконструкцию объектов инженерной, социальной и коммунально-бытовой инфраструктуры, предназначенных для обеспечения застроенной территории (на усмотрение органа власти при формировании аукционной документации)	

Необходимо также обратить внимание на установленный п. 5 ст. 46.2 ГрК РФ запрет на включение в договор условия о передаче в государственную или муниципальную собственность жилых помещений, за исключением жилых помещений, указанных в пп. 4 п. 3 ст. 46.2 ГрК РФ, а также установление иных условий договора, если такие условия влекут за собой дополнительные расходы лица, заключившего договор с органом местного самоуправления.

П.п. 9–10 ст. 46.2 ГрК РФ предусматривают основания для одностороннего отказа сторон от исполнения обязательств по договору, связанные с неисполнением другой стороной своих обязательств.

Проблемы реализации проектов развития застроенной территории

П. 6 ст. 46.2 ГрК РФ предусматривает, что приобретение прав на земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в границах застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, и не подлежащие изъятию для муниципальных нужд, лицом, заключившим договор с органом местного самоуправления, осуществляется в соответствии с гражданским законодательством и земельным законодательством.

Из этой нормы следует, что приобретать такие объекты застройщик вправе только по взаимному согласию с собственниками. Ни он, ни уполномоченные органы власти не вправе обязывать частных собственников отчуждать принадлежащие им объекты недвижимости.

Основания для принудительного изъятия земельных участков, предусмотренные ст. 49 ЗК РФ, не включают в себя строительство многоквартирных домов или иных объектов, помимо инфраструктурных, в зоне развития застроенной территории. В связи с этим в такую зону может попасть множество объектов, которые не могут быть изъяты по правилам ЗК РФ.

Важный для всех проектов развития застроенных территорий вывод был сделан Конституционным Судом РФ. В Определении от 07.10.2014 № 2026-О суд отметил, что положения ГрК РФ «не наделяют лицо, заключившее с органом местного самоуправления договор о развитии застроенной территории, правом требовать в обязательном порядке заключения договора о выкупе недвижимого имущества, находящегося в частной собственности граждан, на выдвигаемых им в одностороннем порядке условиях».

Такое регулирование, защищая конституционные права граждан, в то же время не позволяет инвестору чётко проработать финансовую модель и календарный план реализации проекта, что, несомненно, является главной трудностью при выполнении застройщиком своих обязательств.

1.8.4. Договор комплексного освоения территории

Под термином «комплексное освоение территории» (далее – КОТ) принято понимать системную застройку значительных неосвоенных территорий населённых пунктов кварталами (микрорайонами), в отличие от точечной застройки земельного участка одним-двумя жилыми домами.

КОТ включает в себя следующие мероприятия:

- 1) Подготовка документации по планировке территории.
- 2) Образование земельных участков в границах данной территории.
- 3) Строительство в границах данной территории жилых домов.

4) Строительство объектов транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры, а также иных объектов в соответствии с документацией по планировке.

Освоение территории осуществляется в соответствии с договором о КОТ.

Градостроительное законодательство выделяет два вида договоров:

1) Договор о КОТ (ст. 46.4 ГрК РФ).

Договор заключается по итогам аукциона на право аренды земельного участка под КОТ одновременно с подписанием договора аренды земли (п. 6 ст. 39.8 ЗК РФ). Порядок проведения аукциона регулируется земельным законодательством.

2) Договор о КОТ в целях строительства стандартного жилья (ст. 46.6 ГрК РФ).

Договор предполагает строительство на земельных участках в границах определённой территории многоквартирных домов, жилых домов блокированной застройки и (или) объектов индивидуального жилищного строительства при условии, что все жилые помещения в домах (объекты индивидуального жилищного строительства) либо указанный в аукционной документации их минимальный объём соответствуют условиям отнесения к стандартному жилью¹. Договор заключается по итогам аукциона на право его заключения, одновременно с победителем подписывается договор аренды земельного участка. В соответствии с п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ земля предоставляется без торгов. Правила проведения аукциона установлены градостроительным законодательством.

Срок договора аренды участка составляет от 3 до 5 лет.

Стороны договора о КОТ:

- исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предоставляющий земельный участок для КОТ (далее – публичный субъект);
- юридическое лицо, признанное победителем аукциона/подавшее единственную заявку на участие в аукционе/признанное единственным участником аукциона/являющееся вторым участником при уклонении победителя от заключения договора (далее – инвестор).

В отношении участников аукциона на право заключения договора о КОТ в целях строительства стандартного жилья установлены дополнительные требования отбора (ст. 46.8 ГрК РФ).

Законом прямо закреплено, что обязанность по подготовке ППТиПМ, проведению землеустроительных работ лежит на инвесторе. При этом отмечено, что расходы на указанную подготовку возмещению из бюджета не подлежат (п.п. 1.1–1.2 ст. 45 ГрК РФ).

Порядок освоения территории в рамках КОТ следующий.

1) Инвестор получает на основании договора аренды земельный участок, разрабатывает ППТиПМ и в соответствии с ними проводит кадастровые работы по формированию земельных участков.

ППТиПМ должен соответствовать документам территориального планирования, ПЗЗ, а также утверждённым органом местного самоуправления расчётным показателям минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры² и расчётными показателями максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения.

Решение о подготовке документации по планировке территории принимает лицо, с которым заключён договор о КОТ, договор о КОТ в целях строительства стандартного жилья (п. 1.1 ст. 45 ГрК РФ), дополнительных решений со стороны публичного субъекта при этом не требуется (п. 1 ст. 46 ГрК РФ).

2) Публичный субъект обязан обеспечить рассмотрение и утверждение ППТиПМ в сроки, установленные договором, если это входит в его компетенцию.

¹ В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 31.12.2017 № 506-ФЗ до установления требований к жилым помещениям, которые соответствуют условиям их отнесения к стандартному жилью, под стандартным жильём понимается жильё, соответствующее условиям отнесения его к жилью экономического класса, которые установлены Приказом Минстроя России от 14.11.2016 № 800/пр «Об утверждении условий отнесения жилых помещений к жилью экономического класса».

² Отметим, что для случаев, когда в границах территориальной зоны, применительно к которой устанавливается градостроительный регламент, предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, данные расчётные показатели устанавливаются в ПЗЗ (ст. 30 ГрК РФ).

Как было указано выше, утверждение ППТиПМ по общему правилу относится к компетенции органов местного самоуправления¹. Обязательство по утверждению документов закреплено в договоре о КОТ (договоре о КОТ в целях строительства стандартного жилья²). При этом ГрК РФ отмечает, что отказать в утверждении документации (и направить её на доработку) можно только при её несоответствии документам территориального планирования, ПЗЗ и документам комплексного развития (п. 10 ст. 45).

Неправомерный отказ (задержка) в утверждении документов может быть оспорен в соответствии с гл. 22 КАС РФ.

- 3) Право собственности на вновь образованные земельные участки возникает у публичного субъекта, и одновременно с этим участки предоставляются инвестору в аренду без торгов (пп. 5 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ). Срок действия договоров в отношении новых участков не может превышать общий срок действия КОТ. Отметим, что указанные участки могут быть также предоставлены частному лицу по договору купли-продажи без торгов (ст. 39.3 ЗК РФ).
- 4) В течение трёх месяцев после утверждения документации по планировке (а в отношении договора о КОТ в целях строительства стандартного жилья – в сроки, установленные договором) стороны обязаны заключить дополнительное соглашение к договору, содержащее график осуществления мероприятий по освоению территории (в том числе создание и ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства) в отношении каждого мероприятия с указанием сроков начала и окончания проведения соответствующих работ.
- 5) В соответствии с графиком выполняются необходимые работы.

Отметим, что указанные выше два вида договоров имеют отличия в отношении обязательств сторон. В частности, благоустройство территории по договору о КОТ выполняет инвестор, тогда как в отношении договора о КОТ в целях строительства стандартного жилья это совместное бремя частного лица и государства. Обязательства по созданию объектов социальной и коммунальной инфраструктуры лежат на обеих сторонах. Кроме того, в договор могут быть включены условия о передаче в публичную собственность социальных объектов, созданных за счёт инвестора, а также обязанность государства (муниципалитета) обеспечить реконструкцию объектов коммунального хозяйства за границами участка под КОТ (например, для увеличения мощности в целях подключения нового квартала к ресурсам).

Как указывалось ранее, земля предоставляется инвестору в аренду, соответственно, для создания объектов публичным субъектам необходимо образовать участки под инфраструктурой и вернуть их органу власти. Для создания объекта государство может воспользоваться законодательством о контрактной системе³, а также ФЗ «О концессионных соглашениях»⁴ и ФЗ «О государственно-частном партнёрстве...»⁵. Количество и назначение объектов, необходимых для обслуживания населения, регулируются правовыми актами.

Так, в СП «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» указано, какое количество образовательных, спортивных учреждений, а также организаций питания и здравоохранения должно находиться на определённой территории (например, на 10 000 человек должна приходиться одна станция скорой помощи, находящаяся в 15-минутной доступности). Конкретизация положений осуществляется на региональном и местном уровнях. Ранее мы указывали, что для КОТ ППТиПМ должны соответствовать расчётным показателям минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры, которые утверждают муниципалитеты. При этом местные

¹ Муниципалитеты утверждают документацию, предусматривающую размещение объектов местного значения муниципального района и иных объектов капитального строительства, размещение которых планируется на территориях двух и более поселений и (или) межселенной территории в границах муниципального района, за определёнными исключениями (п. 4 ст. 45 ГрК РФ).

² Пп. 5 п. 5 ст. 46.4 и пп. 3 п. 4 ст. 46.6 ГрК РФ, соответственно.

³ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

⁴ Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

⁵ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

нормативы не могут содержать показатели ниже, чем указанные для них минимальные параметры на уровне субъекта РФ (если такие требования установлены). Например, в Постановлении Правительства Ленинградской области от 22.03.2012 № 83 «Об утверждении Региональных нормативов градостроительного проектирования Ленинградской области» указано, что нормативы, принятые на муниципальном уровне, не могут содержать минимальные расчётные показатели ниже, чем расчётные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, содержащиеся в областном акте. Аналогичное правило установлено в Постановлении Правительства МО от 17.08.2015 № 713/30 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Московской области».

На практике социальные объекты, как правило, создаются инвестором за собственный счёт и передаются публичному субъекту на безвозмездной основе. Вместе с тем существуют и иные механизмы строительства инфраструктуры (подробнее см. раздел «Особенности градостроительной деятельности при реализации концессионных соглашений и проектов государственно-частного партнёрства»).

1.8.5. Договор комплексного развития территории по инициативе правообладателей

Возможность заключения договора о КРТ является одним из нововведений градостроительного законодательства 2017 года.

Как было отмечено выше, инициаторами КРТ могут являться правообладатели земельных участков, расположенных на них объектов недвижимого имущества или органы местного самоуправления.

Инициаторами могут выступать физические или юридические лица:

- в собственности которых находятся земельные участки, расположенные в границах такой территории;
- в собственности которых находятся объекты недвижимого имущества, расположенные на земельных участках государственной, муниципальной собственности, предоставленные им на праве аренды или безвозмездного пользования. В указанном случае срок действия прав на земельный участок должен составлять не менее 5 лет (на день заключения договора о комплексном развитии территории).

КРТ, вне зависимости от субъекта, выступающего с инициативой КРТ, осуществляется на основании договоров о комплексном развитии территории (далее – договор о КРТ).

Сторонами договора о КРТ являются:

- 1) орган местного самоуправления;
- 2) физическое или юридическое лицо – правообладатель земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества.

Срок договора о КРТ – не более 15 лет.

Предмет договора о КРТ – осуществление комплексного и устойчивого развития территории, включающее обязательства уполномоченного органа местного самоуправления или правообладателя обеспечить строительство объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры, необходимой для функционирования объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и обеспечения жизнедеятельности граждан.

Обязательные условия договора о КРТ по инициативе правообладателя урегулированы п. 14 ст. 46.9 ГрК РФ. Помимо обязательных условий, договор о КРТ может предусматривать условия о предоставлении правообладателю налоговых льгот и (или) равноценных земельных участков, а также снижение арендной платы.

КРТ может осуществляться по инициативе нескольких правообладателей. В указанном случае между ними необходимо заключение соглашения о разграничении обязанностей, определяющее обязательства каждой из сторон, в том числе по обеспечению подготовки и утверждения документации по планировке территории, о порядке и условиях распределения расходов и доходов, ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение соглашения, а также иные условия. Соглашение является неотъемлемой частью договора о КРТ.

Важно отметить, что ни договор о КРТ, ни соглашение не могут включать условий о строительстве объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры в случаях, если строительство таких объектов предусмотрено программами комплексного развития систем коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры за счёт средств местного бюджета, средств организаций коммунального комплекса, субъектов естественных монополий.

Соглашение является основанием для подготовки документации по планировке территории, которая совместно с проектом договора и соглашением (в случае, если правообладателей не менее чем два) направляется в адрес органа местного самоуправления, после чего в течение 30 дней при соответствии проекта планировки и проекта межевания программам комплексного развития систем коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры за счёт средств местного бюджета, средств организаций коммунального комплекса, субъектов естественных монополий органом местного самоуправления без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний утверждается документация по планировке территории и заключается договор о КРТ. В обычном режиме указанная процедура занимает в среднем около 6 месяцев и требует проведения общественных обсуждений или публичных слушаний.

Иные правообладатели, попавшие в участок комплексного развития территории, вправе присоединиться к договору о комплексном развитии в течение установленного в нём срока.

Представляется, что механизмы КРТ по инициативе правообладателей вызовут интерес застройщиков по ряду причин, основными из которых являются:

- возможность в сжатые сроки без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний утвердить документацию по планировке территории;
- возможность без проведения аукциона использовать земельные участки, находящиеся в публичной собственности, и, возможно, осуществлять строительство с привлечением финансирования муниципалитета;
- возможность урегулирования отношений между несколькими собственниками, имеющими различные цели и задачи.

Однако имеются и существенные недоработки данного института, поскольку действующее правовое регулирование содержит существенные ограничения, сдерживающие потенциал роста применения механизма КРТ:

- отсутствие возможности ходатайствовать перед публичным субъектом об изъятии земельных участков у правообладателей, которые не присоединились к договору о КРТ;
- неконтролируемый риск признания документации по планировке территории недействительной в случае отказа от договора КРТ одного из правообладателей;
- не позволяет в полной мере реализовать данный институт на практике, поскольку правообладатели, решившие пойти по пути заключения договора о КРТ, очевидно, столкнутся с многочисленными вопросами, ответы на которые действующее законодательство пока не содержит.

Кроме того, отсутствие возможности изъятия земельных участков у правообладателей, которые не присоединились к договору о КРТ, в настоящий момент существенно ограничивает интерес в использовании такого рода института.

1.8.6. Комплексное устойчивое развитие территории по инициативе органа местного самоуправления

Как было указано выше, комплексное развитие территории может осуществляться и по инициативе органа местного самоуправления. Орган местного самоуправления вправе принять такое решение при наличии следующих условий:

- 1) При наличии Правил землепользования и застройки, предусматривающих территории, в границах которых допускается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории. Действующие ПЗЗ должны были быть приведены в соответствие с описанными правилами не позднее 1 июля 2017 года. До этого срока заключение договоров о развитии территорий или о комплексном освоении территорий допускалось без установления в карте градостроительного зонирования указанных выше зон.

- 2) Если не менее 50% от общей площади территории, в границах которой предусматривается осуществление такой деятельности, занимают земельные участки, на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), признанные аварийными и подлежащими сносу, реконструкции, в т.ч. на основании адресных программ, не соответствующие установленным ПЗЗ или признанные самовольными постройками.

Заключение договора о КРТ по инициативе органа местного самоуправления осуществляется по результатам открытого аукциона и является основанием для принятия решений об изъятии в государственную собственность объектов недвижимости, попавших в границы комплексного развития. Процедура изъятия в данном случае осуществляется в соответствии со ст. 56.12 ЗК РФ и значительно упрощена, а изъятые участки предоставляются затем победителю аукциона в аренду без торгов для коммерческой застройки в соответствии с документацией по планировке территории.

Необходимо отметить, что текущие формулировки ГрК РФ создают хаотичное регулирование вопросов предоставления земельных участков в рамках реализации проектов КРТ – в зависимости от ряда условий меняются как сам титул, так и порядок его предоставления, что делает и без того плохо урегулированный механизм КРТ труднореализуемым на практике. В таблице 22 приведена характеристика вариантов предоставления прав на земельные участки в рамках КРТ лицу, реализующему проект КРТ, из которой хорошо видны все недостатки текущего регулирования вопросов предоставления участков.

Таблица 22. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ КРТ

Н/п	Земельный участок (ЗУ)	Право, на котором предоставляется ЗУ	Порядок предоставления ЗУ	Комментарий
1	Земельный участок, находящийся в публичной собственности и не предоставленный третьим лицам, предоставляемый для строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры в соответствии с договором о КРТ по инициативе правообладателей/ОМСУ	Аренда (пп. 13.3 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, п. 8 ст. 46.9 ГрК РФ, п. 8 ст. 46.10 ГрК РФ) под цели строительства инфраструктуры	Без торгов (пп. 13.3 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, п. 8 ст. 46.9 ГрК РФ, п. 8 ст. 46.10 ГрК РФ)	В нормах ЗК РФ имеется некоторое противоречие. В соответствии с пп. 13.3 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ допустимо предоставление ЗУ в аренду без торгов для строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры лицу, заключившему договор о КРТ в соответствии с ГрК РФ. Из данного пункта следует, что он применим как к предоставлению ЗУ в случае заключения договора о КРТ по инициативе ОМСУ, так и по инициативе правообладателей. Однако в иных нормах (пп. 8.3 п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ (срок договора аренды ЗУ), п. 2.2 ст. 46 ЗК РФ (основания прекращения аренды)) имеется указание на предоставление ЗУ в аренду на основании договора о КРТ по инициативе ОМСУ. Вместе с тем в самом пп. 13.3 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ указание на «КРТ по инициативе ОМСУ» отсутствует, соответственно, предоставление ЗУ для строительства инфраструктуры в аренду без торгов допустимо в случае заключения договора КРТ как по инициативе ОМСУ, так и по инициативе правообладателей.
2	Земельный участок, находящийся в публичной собственности и не предоставленный третьим лицам, предоставляемый не для строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры в соответствии с договором о КРТ по инициативе правообладателей/ОМСУ	Аренда под строительство (п. 2 ст. 39.1 ЗК РФ)	Торги (п. 1 ст. 39.6 ЗК РФ)	Специальные нормы о КРТ в отношении несвободных участков в государственной собственности регулируют только предоставление без торгов для строительства инфраструктуры, а если там планируется размещать что-либо иное, то предоставление осуществляется в общем порядке. В соответствии с п. 2 ст. 39.1 ЗК РФ продажа находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, в соответствии с основным видом разрешённого использования которых предусмотрено строительство зданий, сооружений, не допускается, за исключением случаев, указанных в п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ, а также случаев проведения аукционов по продаже таких земельных участков в соответствии со ст. 39.18 ЗК РФ

Н/п	Земельный участок (ЗУ)	Право, на котором предоставляется ЗУ	Порядок предоставления ЗУ	Комментарий
3	Земельный участок, находящийся в частной собственности, изымаемый для муниципальных нужд ввиду заключения договора о КРТ по инициативе ОМСУ по результатам аукциона	Собственность (пп. 5 п. 4 ст. 56.11, пп. 4 п. 1 ст. 56.4 ЗК РФ)	Без торгов (пп. 5 п. 4 ст. 56.11, пп. 4 п. 1 ст. 56.4 ЗК РФ)	В соответствии с пп. 4 п. 1 ст. 56.4 ЗК РФ организации, с которыми заключён договор о КРТ по инициативе ОМСУ, могут обратиться с ходатайством об изъятии ЗУ. В силу пп. 5 п. 4 ст. 56.11 ЗК РФ с момента прекращения права частной собственности на изымаемые ЗУ и (или) расположенные на нём объекты недвижимого имущества на них возникает право собственности у организации, с которой заключён договор о КРТ по инициативе ОМСУ по результатам аукциона на право заключения данного договора в соответствии с ГрК РФ, которая подала ходатайство об изъятии, на основании которого принято решение об изъятии такого ЗУ и (или) расположенных на нём объектов недвижимого имущества, и которая предоставила за изымаемые ЗУ и (или) расположенные на нём объекты недвижимого имущества в полном объёме возмещение, предусмотренное соглашением об изъятии недвижимости или вступившим в законную силу решением суда. В силу п. 1 ст. 56.10 ЗК РФ соглашение об изъятии недвижимости заключается в письменной форме между правообладателем изымаемой недвижимости и уполномоченным органом исполнительной власти или ОМСУ, а в случае, если изъятие земельных участков осуществляется на основании ходатайства об изъятии, также организацией, подавшей такое ходатайство. Таким образом, соглашение об изъятии заключается между лицом, у которого изымается ЗУ, уполномоченным органом и правообладателем.
4	Земельный участок, находящийся в публичной собственности и предоставленный третьим лицам на праве аренды или безвозмездного пользования, изымаемый для муниципальных нужд ввиду заключения договора о КРТ по инициативе ОМСУ по результатам аукциона	Аренда (пп. 13.2 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ)	Без торгов (пп. 13.2 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ)	
5	Земельный участок, находящийся в публичной собственности и предоставленный третьим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, изымаемый для муниципальных нужд ввиду заключения договора о КРТ по инициативе ОМСУ по результатам аукциона	Аренда (п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ)	Торги (п. 1 ст. 39.6 ЗК РФ)	Перечень случаев, когда ЗУ предоставляется в аренду без проведения торгов, исчерпывающим образом определён в п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ. Предоставлению изъятых ввиду заключения договора о КРТ ЗУ посвящён только один пункт: пп. 13.2 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ. В соответствии с данным подпунктом без торгов в аренду предоставляются ЗУ, изъятые для муниципальных нужд в целях КРТ у физического или юридического лица, которому такой земельный участок был предоставлен на праве безвозмездного пользования, аренды, лицу, заключившему договор о КРТ по инициативе ОМСУ по результатам аукциона. Соответственно, если ЗУ был предоставлен на праве П(б)П, ПНВ, то из буквального текста ст. 39.6 ЗК РФ следует, что ЗУ должен быть предоставлен в аренду по результатам торгов. Однако какое-либо обоснование соответствующего законодательного подхода отсутствует. Представляется, что вопросы предоставления изъятых ЗУ, ранее предоставленных как на праве аренды, безвозмездного пользования, так и на праве П(б)П, ПНВ, должны регулироваться однообразно. Однако для воплощения указанного вывода всё же необходимо внесение изменений в ЗК РФ

2

ОФОРМЛЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ



2.1. Требования к правам на землю для застройщика: вид права, формулировка разрешённого вида использования

Оформление прав на землю для застройщика

Строительство предполагает необходимость наличия определённых прав застройщика на земельный участок, а также установление в отношении участка определённого правового режима.

Для того, чтобы начать строительство, застройщик должен обладать земельным участком на каком-либо праве.

ЗК РФ делит права на землю на две категории:

- 1) собственность (глава III ЗК РФ);
- 2) прочие права (главы IV, V ЗК РФ):
 - ограниченное пользование чужими земельными участками (сервитут, публичный сервитут);
 - аренда земельных участков;
 - постоянное бессрочное пользование;
 - безвозмездное пользование земельными участками.

Собственность подразумевает наибольший объём правомочий в отношении земельного участка в части пользования и распоряжения им, включая застройку. Собственник земельного участка скован только публично-правовыми ограничениями, такими как правовой режим земель, который в соответствии с п. 2 ст. 7 ЗК РФ определяется исходя из категории земель и вида разрешённого использования.

Из прочих прав на землю для застройщика, прежде всего, представляет интерес аренда земельных участков. По умолчанию арендатор может передавать земельный участок в субаренду, просто уведомив арендодателя (п. 6 ст. 22 ЗК РФ). Если речь идёт об аренде государственной или муниципальной земли, то в случае заключения договора на срок более 5 лет по общему правилу арендатор может передать свои права и обязанности по договору третьему лицу без согласия арендодателя (но с уведомлением последнего). Очевидно, аренда является весьма гибким титулом, удобным для оформления прав на строительство.

При аренде земли для строительства принципиально важно наличие разрешения собственника на застройку земельного участка. Чаще всего такое согласие сформулировано в качестве цели предоставления земельного участка, например, «для строительства торгового центра»,

но иногда просто присутствует в форме какого-либо из пунктов договора аренды (с правом застройки/строительства объектов капитального строительства).

Необходимость получения согласия собственника на застройку основывается на следующих нормах. В соответствии с п. 1 ст. 209 ГК РФ собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Исходя из п. 1 ст. 606 ГК РФ, по договору аренды арендодатель обязуется предоставить арендатору имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. Кроме того, согласно п. 1 ст. 615 ГК РФ арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора аренды, а если такие условия в договоре не определены – в соответствии с назначением имущества. Таким образом, даже если считать застройку участка его использованием (хотя это, конечно, распоряжение), арендатор не может построить участок, если такое право не будет предоставлено ему договором.

Исходя из п. 1 ст. 222 ГК РФ, самовольной постройкой являются здание, сооружение или другое строение, возведённые, созданные на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, или на земельном участке, разрешённое использование которого не допускает строительства на нём данного объекта, либо возведённые, созданные без получения на это необходимых разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил. Под наличием необходимых разрешений, речь о которых идёт в данном разделе, следует понимать не только разрешение на строительство, но и согласие собственника участка на его застройку.

Таким образом, даже если земельный участок был предоставлен застройщику в аренду и правовой режим земли допускает строительство, возведённое строение может быть признано самовольной постройкой, если собственник в договоре не выразил своего согласия на застройку участка¹.

При этом необходимо обратить отдельное внимание, что формулировка о цели предоставления участка в аренду должна быть максимально чёткой. Так, если в договоре указана цель «для строительства многоквартирного дома», то, очевидно, речь идёт о капитальном строительстве. Если же цель предоставления участка сформулирована как «размещение магазина», то арендодатель, возможно, имеет в виду временную постройку, в то время как арендатор намерен возвести объект капитального строительства и получить впоследствии соответствующие права на земельный участок.

Необходимо понимать, что разрешённое договором использование участка может быть более узким, чем разрешённое использование, установленное градостроительным регламентом. Застройщик не может произвольно выбирать вид разрешённого использования из предусмотренных регламентом без согласия собственника участка. Использование участка не по назначению, предусмотренному договором аренды, является основанием для расторжения договора и взыскания с застройщика убытков (п. 3 ст. 615 ГК РФ). Договорные ограничения основываются не на нормах земельного и градостроительного законов, а на п. 1 ст. 615 ГК РФ и согласии сторон на определённое использование участка, выраженном в договоре.

В данный момент ведётся разработка поправок в блок вещных прав ГК РФ. Одним из новых вещных прав предлагается сделать право застройки (суперфиций). Часть юридического сообщества полагает, что введение такого права позволило бы снять часть внутренних противоречий «строительной» аренды. Другая же часть полагает, что имеющаяся на данный момент конструкция вполне эффективна и с небольшими поправками сможет обеспечить нужды застройщиков и органов власти.

Продолжая анализировать «прочие права», хотелось бы отметить, что публичный сервитут для строительства в частных интересах непригоден, поскольку он возникает не по волеизъявлению застройщика, а только в силу необходимости обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения. Перечень конкретных целей установления публичных сервитутов содержится в п. 4 ст. 23 и ст. 39.37 ЗК РФ, и туда входит строительство лишь объектов федерального, регионального и местного значения.

¹ «Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством», утверждённый Президиумом Верховного Суда РФ 19.03.2014.

Между тем земельное законодательство предусматривает возможность установления частного сервитута для целей строительства – сервитут для строительства линейных объектов, не препятствующих разрешённому использованию земельного участка. Особое внимание следует обратить на то, что в соответствии с п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ сервитут, установленный в отношении государственного или муниципального участка на срок до трёх лет, может не проходить кадастровый учёт и отсутствовать в ЕГРН.

Продолжая анализ возможных видов прав на участок, необходимо вспомнить о праве постоянного (бессрочного) пользования. Государственная или муниципальная земля предоставляется на этом праве только следующим лицам:

- 1) органам государственной власти и органам местного самоуправления;
- 2) государственным и муниципальным учреждениям (бюджетным, казённым, автономным);
- 3) казённым предприятиям;
- 4) центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий.

При этом предоставление участков данным лицам на иных правах запрещается, за исключением отдельных случаев (п. 4 ст. 39.9 ЗК РФ).

Очевидно, такой перечень субъектов этого права делает его неактуальным для частных инвестиций, однако бюджетное строительство работает именно в этих условиях.

Помимо этого, земельный участок может быть предоставлен на праве безвозмездного пользования. Перечень случаев предоставления участка на таком праве предусмотрен ст. 39.10 ЗК РФ и является исчерпывающим. Применительно к строительству земельные участки могут быть предоставлены в безвозмездное пользование:

- 1) гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в отдельных случаях;
- 2) религиозным организациям для размещения зданий, сооружений религиозного или благотворительного назначения на срок до десяти лет;
- 3) лицам, которые выиграли государственные торги на право постройки объектов в соответствии с законом № 44-ФЗ¹, законом № 275-ФЗ² на срок исполнения соответствующего контракта;
- 4) некоммерческим организациям, созданным гражданами, для ведения огородничества или садоводства на срок не более чем пять лет;
- 5) некоммерческим организациям, созданным гражданами, в целях жилищного строительства в случаях и на срок, которые предусмотрены федеральными законами;
- 6) некоммерческим организациям, предусмотренным законом субъекта Российской Федерации и созданным субъектом Российской Федерации, в целях жилищного строительства для обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан, определённых федеральным законом, указом президента Российской Федерации, нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации, в целях строительства указанных жилых помещений на период осуществления данного строительства.

Очевидно, применительно к получению государственной или муниципальной земли для строительства основным правом является аренда, полученная по результатам аукциона.

¹ Закон РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

² Закон РФ от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

2.2. Общая процедура предоставления прав на земельный участок, находящийся в государственной собственности

Предоставление участков в собственность

В соответствии с п. 2 ст. 39.1 ЗК РФ продажа находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, в соответствии с основным видом разрешённого использования которых предусмотрено строительство зданий, сооружений, не допускается, за исключением случаев:

- 1) предоставления их в собственность без проведения торгов;
- 2) предоставления в собственность для ИЖС, ЛПХ в границах населённого пункта, садоводства, дачного хозяйства, крестьянского (фермерского) хозяйства.

Таким образом, основным титулом, на который можно претендовать для застройки земельного участка, является аренда. Это объясняется желанием государственных органов контролировать сроки строительства. Если земельный участок в собственности, то, застраивая его, застройщик может руководствоваться только экономическими факторами, допустим, приостановить проект при наступлении экономического кризиса или вовсе не использовать участок, ожидая изменений рынка. При нарушении сроков строительства, согласованных сторонами в договоре аренды, застройщик будет выплачивать арендодателю неустойку или вовсе лишится прав на земельный участок и незавершённый объект (ст. 239.1 ГК РФ).

Исходя из п. 1 ст. 39.3 ЗК РФ, по общему правилу продажа земельных участков в собственность осуществляется на аукционе, за исключением закрытого перечня случаев, установленных п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ.

Необходимо отметить, что ст. 39.5 ЗК РФ также предусматривает закрытый перечень случаев, когда земельные участки предоставляются в собственность бесплатно. Для целей строительства представляет интерес только бесплатное предоставление земельного участка, образованного в границах застроенной территории, в отношении которой заключён договор о её развитии, лицу, с которым заключён этот договор.

Предоставление участков в аренду

Земельные участки предоставляются в аренду также по итогам аукциона (п. 1 ст. 39.6 ЗК РФ) за исключением закрытого перечня случаев, о которых будет более подробно сказано позже.

Большим плюсом недавних изменений в ЗК РФ стало установление предельных сроков аренды земельного участка. Раньше участок мог не застраиваться годами, а бесконечные продления сроков приводили к «замораживанию» территорий.

Теперь же п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ предусматривает предельные сроки аренды земли, которые приведены в таблице 23.

Таблица 23. ПРЕДЕЛЬНЫЕ СРОКИ ДОГОВОРА АРЕНДЫ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

№	Цель	Предельный срок
1	Для строительства, реконструкции зданий, сооружений, за исключением отдельных случаев	3–10 лет
2	Для размещения линейных объектов	49 лет
3	ИЖС, ЛПХ в границах населённого пункта	20 лет
4	КОТ или ведение дачного хозяйства	3–5 лет
5	Для завершения объекта незавершённого строительства	3 года

№	Цель	Предельный срок
6	Если заключено концессионное соглашение	срок действия соглашения
7	Если заключён договор об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наёмных домов	срок действия договора
8	Если строительство наёмного дома осуществляет некоммерческая организация, созданная субъектом РФ или муниципальным образованием	срок, определённый законом субъекта РФ
9	Для сельскохозяйственного производства (за исключением строки 10 настоящей таблицы)	3–49 лет
10	Если участок предоставлен гражданину для сенокошения, выпаса сельскохозяйственных животных, ведения огородничества	3 года
11	Собственнику здания, строения, расположенного на данном участке	49 лет

Необходимо отметить, что закон определяет не только максимальные сроки предоставления участков в аренду, но и в некоторых случаях минимальные сроки.

Так, п. 9 ст. 39.8 ЗК РФ определяет, что в случае предоставления земельного участка, в соответствии с основным ВРИ которого предусмотрено строительство зданий, сооружений, в аренду на аукционе (за исключением предоставления в собственность для ИЖС, ЛПХ в границах населённого пункта, садоводства, дачного хозяйства, крестьянского (фермерского) хозяйства), договор заключается на срок, превышающий в два раза срок, установленный для выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования и строительства зданий, сооружений.

При этом если в соответствии с основными ВРИ земельного участка предусмотрено строительство нескольких зданий, сооружений, договор аренды такого земельного участка заключается исходя из наибольшего срока, установленного для таких зданий, сооружений в соответствии с положениями настоящего пункта.

В соответствии с приказом Минстроя России от 27.02.2015 № 137/пр¹ такой срок определяется в зависимости от площади планируемых к размещению объектов. Максимальный срок установлен для комплекса зданий и составляет 54 месяца.

Если же в отношении расположенных на участке здания, сооружения, объекта незавершённого строительства принято решение о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с предельными параметрами разрешённого строительства, срок договора аренды земельного участка устанавливается также с учётом срока, необходимого для осуществления сноса самовольной постройки или реконструкции в целях её приведения в соответствие с установленными требованиями.

Продолжая обсуждение вопроса о сроках договора аренды, нельзя не упомянуть п. 15 ст. 39.8 ЗК РФ, согласно которому арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не имеет преимущественного права на заключение на новый срок договора аренды такого земельного участка без проведения торгов.

При этом необходимо учитывать, что для проведения торгов прежнему арендатору необходимо освободить участок от некапитальных построек, которые он размещал в рамках договора аренды, и только потом, если он выиграет торги, вернуть данные постройки на место. Единственное послабление для этого случая указывается в информации Минэкономразвития России², согласно п. 11 которой на отношения по аренде земельных участков распространяется п. 2 ст. 621 ГК РФ.

¹ Приказ Минстроя России от 27.02.2015 № 137/пр «Об установлении срока, необходимого для выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования и строительства зданий, сооружений».

² Ответы на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Иными словами, если арендатор продолжает пользоваться земельным участком после истечения срока договора при отсутствии возражений со стороны арендодателя, договор считается возобновлённым на тех же условиях на неопределённый срок.

Также законодатель урегулировал ситуацию с объектами незавершённого строительства на арендованных земельных участках.

Раньше застройщик арендованного у города земельного участка, если он не успел возвести строение в пределах срока договора аренды, как правило, мог всё равно зарегистрировать право собственности на такой недострой.

В этом ему помогали разъяснения Пленума ВАС РФ. Согласно п. 24 Постановления Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 № 73¹ отказ в регистрации права собственности на объект незавершённого строительства только на основании того, что срок аренды земельного участка, на котором был возведён объект незавершённого строительства, истёк, противоречит закону.

Между тем после окончания договора аренды земельного участка и регистрации права собственности застройщика на объект незавершённого строительства возникала патовая ситуация, в которой застройщик становился вечным пользователем землёй фактически без права её выкупить, а публичный субъект никак не мог передать незавершённый объект другому застройщику или сделать с ним что-либо ещё, поскольку этот объект находился в собственности застройщика. Для того чтобы подобные ситуации больше не возникали, законодатель внёс в ГК РФ поправки, устанавливающие новое основание для прекращения права собственности. Согласно ст. 239.1 ГК РФ в случае прекращения действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предоставленного по результатам аукциона, объекты незавершённого строительства, расположенные на таком земельном участке, могут быть изъяты у собственника по решению суда путём продажи с публичных торгов.

Единственным способом защиты застройщика в такой ситуации является доказывание того, что нарушение срока строительства объекта связано с действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления или лиц, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, к которым должен быть подключён (технологически присоединён) объект (п. 3 ст. 239.1 ГК РФ).

Исходя из п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ, предоставление земельного участка с незавершённым строительством объектом для завершения работ в отношении такого объекта осуществляется однократно без проведения торгов:

- 1) новому собственнику объекта незавершённого строительства, который приобрёл право собственности на торгах на срок, определяемый в соответствии с приказом Минстроя России от 27.02.2015 № 137/пр;
- 2) прежнему собственнику объекта на срок до трёх лет (пп. 6 п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ) в одном из следующих случаев:
 1. уполномоченные органы в течение 6 месяцев после прекращения договора не обратились в суд с требованием об изъятии объекта;
 2. суд отказал в удовлетворении указанного выше требования;
 3. если в торгах на право собственности на недостроенный объект никто не изъявил желания поучаствовать.

Необходимо отметить, что, согласно п. 33 ст. 34 закона РФ от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 171-ФЗ), положения ст. 239.1 ГК РФ не будут распространяться на случаи, когда договор аренды был заключён до 01.03.2015.

Таким образом, если застройщик заключил договор аренды до указанного дня и договор прекратился до завершения строительства, ему дадут однократную возможность достроить объект в течение трёх лет.

¹ Постановление Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды».

Формирование участка для его предоставления

Новая редакция ЗК РФ содержит простую и понятную схему формирования земельных участков. Решение об образовании участка для последующего предоставления может быть принято как по инициативе государственных (муниципальных) органов (п. 3 ст. 39.11 ЗК РФ), так и по инициативе самих заинтересованных в предоставлении участка лиц (п. 4 ст. 39.11 ЗК РФ). Для удобства продемонстрируем процедуру формирования земельного участка для последующего предоставления, инициированную заинтересованным лицом, в виде таблицы (см. таблицу 24).

Таблица 24. ПРОЦЕДУРА ФОРМИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА ПО ИНИЦИАТИВЕ ЗАЯВИТЕЛЯ ДЛЯ ПОСЛЕДУЮЩЕГО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ¹

Порядок действий	Цель	Пояснение
1	Разработка схемы расположения ЗУ (если нет проекта межевания)	Выполняется заявителем
2	Решение о предварительном согласовании	Выполняется органом власти в течение двух месяцев
3	Кадастровые работы	Выполняются кадастровым инженером по договору с заявителем в предусмотренный договором срок
4	Кадастровый учёт	Выполняется Росреестром в течение 7 рабочих дней
5	Обращение с заявлением о проведении аукциона/предоставлении без аукциона	Выполняется заявителем
6	Регистрация прав на земельный участок (за исключением участков, собственность на которые не разграничена)	Выполняется органом власти (срок не установлен). Сама процедура регистрации занимает 7 рабочих дней
7	Получение технических условий (если обязательно)	Выполняется органом власти. Сроки получения ТУ для подключения к различным сетям установлены соответствующими нормативными актами
8	Принятие решения о проведении аукциона	Выполняется органом власти в течение двух месяцев с момента получения заявления о проведении аукциона

Предоставление земельных участков без проведения торгов

Порядок предоставления земельных участков без проведения торгов установлен ст. 39.14 ЗК РФ. Отметим, что указанный порядок применим вне зависимости от основания, по которому

¹ Согласно пп. 1 п. 4 ст. 39.11 ЗК РФ подготовка заинтересованными в предоставлении земельного участка гражданином или юридическим лицом схемы расположения земельного участка не допускается в случае образования земельного участка из земель или земельных участков, расположенных в границах субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя или в границах населённых пунктов. Если требуемый заинтересованному лицу участок уже обозначен в проекте межевания, то можно сразу переходить к проведению кадастровых работ, минуя стадию согласования схемы размещения участка. Необходимо обратить внимание, что, если испрашиваемый участок находится на территории, в отношении которой был утверждён проект межевания, но в данном проекте границы нужного участка не отражены, заявитель не сможет сформировать участок с помощью согласования схемы размещения участка. Ему придётся вносить изменения в проект межевания, которые позволят определить необходимые границы. Такой вывод можно сделать из п. 2 ст. 11.3, п. 5, п. 16 ст. 11.10 ЗК РФ. Кроме того, такой позиции придерживается Минэкономразвития РФ (п. 34 информации Минэкономразвития России «Ответы на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

лицо вправе претендовать на получение земельного участка без проведения торгов и получаемого права за отдельными исключениями, прямо установленными в п. 7 ст. 39.14 ЗК РФ:

- 1) предоставление земельных участков в собственность граждан бесплатно (согласно ст. 39.19 ЗК РФ);
- 2) в случае признания аукциона несостоявшимся (применяются правила аукционной документации);
- 3) заключение договора мены земельного участка; предоставление земельных участков в безвозмездное пользование в виде служебных наделов по решению организации, которой земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование;
- 4) заключение договора аренды земельного участка, предназначенного для освоения территории в целях строительства жилья экономического класса или комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса, а также для освоения территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома коммерческого использования или для освоения территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома социального использования.

В отношении отдельных оснований предоставления прав на участок могут устанавливаться особенности¹. В случае, если в соответствии с ЗК РФ допускается предоставление земельного участка лицу в собственность или в аренду без проведения торгов, вид права, на котором предоставляется такой земельный участок, выбирает заявитель.

Порядок предоставления земельного участка (если земельный участок образован и не требуется уточнение его границ) выглядит следующим образом:

- 1) подача в уполномоченный орган гражданином или юридическим лицом заявления² о предоставлении земельного участка с указанием основания и вида испрашиваемого права (рассмотрение в срок не более 30 дней);
- 2) подготовка проекта договора купли-продажи, договора аренды земельного участка или договора безвозмездного пользования земельным участком в трёх экземплярах и их подписание и направление для подписания заявителю³;
- 3) заключение договора купли-продажи, договора аренды земельного участка, договора безвозмездного пользования земельным участком, принятие уполномоченным органом решения о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно, в постоянное (бессрочное) пользование.

Перечень документов, предоставляемых одновременно с заявлением (п. 1 ст. 39.17 ЗК РФ)

Для получения земельного участка необходимо, чтобы субъектом РФ или муниципальным образованием (в зависимости от уровня собственника земельного участка) был:

- 1) определён уполномоченный орган;
- 2) принят административный регламент⁴.

В случае, если участок не образован (или границы такого земельного участка подлежат уточнению), подаче заявления о предоставлении предшествуют:

¹ Например, при предоставлении гражданам для ИЖС, ведения личного подсобного хозяйства в границах населённого пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, а также при предоставлении земельных участков, находящихся в федеральной собственности в соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² По выбору заявителя лично или посредством почтовой связи на бумажном носителе либо в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

³ Принимает «решение о предоставлении земельного участка», если заявление о предоставлении в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование.

⁴ Предоставление земельного участка является государственной услугой и оказывается в порядке, установленном регламентом (административный регламент – нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги, см. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

- 1) подготовка схемы расположения земельного участка/наличие его в проекте межевания;
- 2) подача в уполномоченный орган заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка;
- 3) принятие решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка (срок действия решения составляет два года);
- 4) обеспечение заинтересованным лицом выполнения кадастровых работ в целях образования земельного участка;
- 5) осуществление кадастрового учёта земельного участка или уточнения границ, а также регистрации права государственной или муниципальной собственности на него¹.

Порядок предварительного согласования предоставления земельного участка, а также основания для отказа в таком согласовании установлены ст. 39.15 ЗК РФ. Решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка, который предстоит образовать, также должно содержать указание на необходимость изменения вида разрешённого использования такого земельного участка и его перевода из одной категории в другую в качестве условия предоставления такого земельного участка в случае, если указанная в заявлении о предварительном согласовании предоставления земельного участка цель его использования:

- 1) не соответствует ВРИ земельных участков, установленным для соответствующей территориальной зоны;
- 2) не соответствует категории земель, из которых такой земельный участок подлежит образованию;
- 3) не соответствует разрешённому использованию земельного участка, из которого предстоит образовать земельный участок, указанный в заявлении о предварительном согласовании его предоставления.

Перечень оснований для отказа в предоставлении земельного участка без торгов определён исчерпывающим образом в ст. 39.16 ЗК РФ.

Отметим, что до 1 января 2020 года исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления вправе принять решение об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка или в предоставлении земельного участка без проведения торгов по основаниям, предусмотренным законом субъекта Российской Федерации, наряду с основаниями, установленными ЗК РФ.

Определение уполномоченного органа

Как было указано выше, решение о согласовании схемы размещения земельного участка и последующие решения на пути предоставления земельного участка принимаются неким уполномоченным органом.

Рассмотрим, как установить, какой орган является уполномоченным на предоставление необходимого земельного участка.

Из комплексного толкования ст.ст. 9–11 и 39.2 ЗК РФ можно выявить следующее распределение компетенции по распоряжению землями:

- 1) Российская Федерация осуществляет распоряжение земельными участками, находящимися в федеральной собственности;
- 2) субъекты Российской Федерации осуществляют распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;
- 3) органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Возникает вопрос, как определить, к чьей собственности относится испрашиваемый земельный участок. Прежде всего, можно воспользоваться бесплатными публичными сервисами. Если участок сформирован, то по его кадастровому номеру можно установить собственника с помо-

¹ За исключением случаев образования земельного участка из земель, государственная собственность на которые не разграничена.

щью сайта Росреестра¹. Кроме того, можно проверить земельный участок на принадлежность субъекту РФ путём обращения к реестру собственности субъекта. Такой реестр, в частности, имеется в Петербурге, и отдельные сведения из него можно получить в электронном виде, без какой-либо платы². Если же электронные сервисы не помогли, придётся обратиться за получением выписки из ЕГРН, в которой должен быть отражён собственник земельного участка.

Не исключён вариант, что конкретный правообладатель земельного участка в указанных выше источниках значиться не будет. Вместо этого заинтересованное лицо увидит формулировку «государственная собственность». Это, как правило, означает, что земельный участок относится к землям, государственная собственность на которые не разграничена.

Исходя из п. 1 ст. 3.3 закона № 137-ФЗ, отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для распоряжения ими. Данная статья также устанавливает органы, которые имеют право распоряжаться такими землями. Распоряжение осуществляется:

- 1) органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа, за исключением других случаев, указанных в настоящем перечне;
- 2) органом местного самоуправления поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, при наличии утверждённых ПЗЗ, за исключением других случаев, указанных в настоящем перечне;
- 3) органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, входящего в состав этого муниципального района, при отсутствии утверждённых ПЗЗ, а также в отношении земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района;
- 4) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя в отношении земельных участков, расположенных в границах указанных субъектов, если законами указанных субъектов не установлено, что данные полномочия осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя;
- 5) федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства, в случае предоставления земельных участков для размещения автомобильных дорог федерального значения;
- 6) федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, в случае, предусмотренном Федеральным законом от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»;
- 7) органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае предоставления земельных участков для размещения автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения.

Определившись с уровнем, на котором должны приниматься решения о предоставлении земельного участка, застройщику остаётся определить непосредственный орган, в который требуется направить соответствующие документы. Скорее всего, это будет комитет (департамент, управление), название которого связано с управлением или распоряжением имуществом или непосредственно землёй, но доподлинно застройщик сможет в этом убедиться, только отыскав в положении о соответствующем комитете полномочия по распоряжению земельными участками.

Заключение договора в судебном порядке

Если все процедуры пройдены и застройщиком выиграно на торгах право на заключение договора купли-продажи или аренды земельного участка, но уполномоченный орган по какой-ли-

¹ <https://rosreestr.ru/site>

² <http://www.commim.spb.ru/objects/realty>

бо причине уклоняется от заключения такого договора, гражданское законодательство предоставляет специальный механизм защиты – заключение договора через суд.

Согласно п. 4 ст. 445 ГК РФ, если сторона, для которой в соответствии с ГК РФ или иными законами заключение договора обязательно, уклоняется от его заключения, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор. В этом случае договор считается заключённым на условиях, указанных в решении суда, с момента вступления в законную силу соответствующего решения суда.

На практике это означает, что на регистрацию подаётся подписанный в одностороннем порядке договор и заверенные надлежащим образом судебные акты о понуждении к его подписанию. Эти судебные акты восполняют отсутствующее волеизъявление другого лица на заключение договора, но не на государственную регистрацию (в отношении неё требуется получение ещё одного решения суда).

При заключении договора через суд принципиально важно минимизировать споры по условиям договора и свести спор к доказыванию обязанности уполномоченного органа заключить соответствующий договор. С этой целью необходимо провести мониторинг местного законодательства на предмет наличия утверждённой формы договора аренды или купли-продажи земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Такие формы, в частности, есть в Санкт-Петербурге¹.

Отдельное внимание необходимо обратить на то, что зачастую от лица органов власти действует агент, который претендует на получение соответствующего вознаграждения за подготовку участка к продаже. Причём условие о вознаграждении такого агента может быть включено непосредственно в утверждённую форму договора. Однако, как показывает судебная практика, несмотря на действие принципа свободы формулирования условий договора, заявитель может исключить подобные условия из формы. Исключение таких условий не приведёт к отказу в исковом требовании о заключении договора².

Продление договора аренды и внесение изменений в договор аренды

Продление договора аренды

Как было указано выше, законом № 171-ФЗ в ЗК РФ были внесены изменения, в соответствии с одними из которых п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ предусматривает предельные сроки аренды земли (приведены в таблице 23). Таким образом, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок, установленный данным пунктом ЗК РФ, а по истечении этого срока прекращает своё действие.

Необходимо учитывать, что глава V ЗК РФ содержит специальные правила, устанавливающие условия и порядок заключения договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, которые имеют приоритет над общими нормами ГК РФ об аренде.

Согласно п. 3 ст. 3 ЗК РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Так, ст. 621 ГК РФ предусмотрено преимущественное право надлежащим образом исполнявшего свои обязанности арендатора по истечении срока аренды на заключение договора на новый срок (п. 1) и возобновление договора аренды земельного участка на тех же условиях на неопределённый срок в случае отсутствия возражений со стороны арендодателя (п. 2).

При этом в соответствии с п. 15 ст. 39.8 ЗК РФ арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не имеет преимущественного права

¹ Распоряжение Комитета по управлению городским имуществом Администрации Санкт-Петербурга от 19.08.2003 № 1195-р.

² Определение Верховного Суда РФ от 27.10.2015 по делу № 307-ЭС15-12977, № А56-59765/2014.

на заключение на новый срок договора аренды такого земельного участка без проведения торгов.

В этой связи положения ст. 621 ГК РФ после 1 марта 2015 года (дата вступления в силу закона № 171-ФЗ) не применяются.

Однако в ЗК РФ прямо указаны случаи, в которых заключение нового договора аренды без проведения торгов допускается, а именно:

1. земельный участок предоставлен гражданину или юридическому лицу в аренду без проведения торгов (кроме случаев, когда договор был заключён с единственным участником аукциона или лицом, подавшим единственную заявку на участие в аукционе) (пп. 1 п. 3 ст. 39.6 ЗК РФ);
2. земельный участок предоставлен гражданину на аукционе для ведения садоводства или дачного хозяйства (пп. 2 п. 3 ст. 39.6 ЗК РФ);
3. на земельном участке расположен объект незавершённого строительства (п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ).

Наибольший интерес для застройщиков представляет последний из указанных случаев. В соответствии с ЗК РФ предоставление в аренду без проведения торгов земельного участка, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположен объект незавершённого строительства, осуществляется однократно для завершения строительства этого объекта в одном из следующих случаев при соблюдении соответствующих условий:

- 1) собственнику объекта незавершённого строительства, *если*:
 - право собственности на объект незавершённого строительства приобретено по результатам публичных торгов;
 - ранее этот объект был изъят у предыдущего собственника в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.
- 2) собственнику объекта незавершённого строительства при условии, что земельный участок не предоставлялся для завершения строительства этого объекта ни одному из предыдущих собственников этого объекта, *если*:
 - уполномоченным органом в течение шести месяцев со дня истечения срока действия ранее заключённого договора аренды земельного участка в суд не заявлено требование об изъятии этого объекта путём продажи с публичных торгов;
 - судом отказано в удовлетворении вышеуказанного требования;
 - этот объект не был продан с публичных торгов по причине отсутствия лиц, участвовавших в торгах.

Также особенности заключения нового договора аренды земельного участка, на котором расположен объект незавершённого строительства, установлены п. 21 ст. 3 закона № 137-ФЗ, который устанавливает аналогичную возможность приобрести земельный участок в аренду сроком на 3 года однократно без проведения торгов для завершения строительства объекта незавершённого строительства, право собственности на который зарегистрировано до 1 марта 2015 года или такой земельный участок предоставлен до 1 марта 2015 года в аренду.

При реализации на практике указанной нормы необходимо также иметь в виду, что согласно сложившейся практике Верховного Суда РФ само по себе отсутствие государственной регистрации права собственности на объект незавершённого строительства, расположенный на арендуемом земельном участке, предоставленном в аренду до 01.03.2015, не может являться основанием для отказа в его предоставлении заявителю для завершения строительства объекта незавершённого строительства¹.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 28.07.2017 № 305-ЭС17-7338 по делу № А41-27734/2016, Определение Верховного Суда РФ от 27.06.2017 по делу № 305-ЭС17-2608, Определение Верховного Суда РФ от 14.06.2017 № 304-ЭС16-20773 по делу № А75-236/2016.

Внесение изменений в договор аренды

При заключении дополнительных соглашений об изменении условий договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, необходимо учитывать правовое регулирование, содержащееся в следующих нормах Гражданского и Земельного кодексов РФ.

В соответствии с п. 8 ст. 448 ГК РФ условия договора, заключённого по результатам торгов в случае, когда его заключение допускается только путём проведения торгов, могут быть изменены сторонами, если это изменение не влияет на условия договора, имевшие существенное значение для определения цены на торгах, а также в иных случаях, установленных законом.

В соответствии с п. 17 ст. 39.8 ЗК РФ внесение изменений в заключённый по результатам аукциона или в случае признания аукциона несостоявшимся с лицами, указанными в п.п. 13, 14 или 20 ст. 39.12 ЗК РФ, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в части изменения видов разрешённого использования такого земельного участка не допускается.

Из указанных норм следует, что изменение условий договора не допускается, когда изменяются условия договора:

- а) имевшие существенное значение для определения цены на торгах в договоре, заключённом по результатам торгов;
- б) о виде разрешённого использования земельного участка в договоре, заключённом по результатам торгов и в случае признания торгов несостоявшимися.

Таким образом, заключение дополнительного соглашения к договору аренды, изменяющего его условия в части видов разрешённого использования, не допускается в любом случае, в том числе учитывая заключение договора аренды с единственным участником аукциона. При этом применение вышеуказанных норм к случаям внесения изменений в договоры аренды, заключённые с единственным участником аукциона, представляет отдельный интерес, так как признание торгов несостоявшимися и заключение договора с единственным участником свидетельствует об отсутствии проведения торгов (и, соответственно, об отсутствии определения цены на торгах), а, следовательно, договор в таком случае нельзя считать заключённым по результатам аукциона.

Согласно п. 1 ст. 447 ГК РФ договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключён путём проведения торгов. Договор заключается с лицом, выигравшим торги.

В соответствии с п. 1 ст. 39.6 ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 данной статьи.

Исходя из п. 6 ст. 39.6 и п. 14 ст. 39.12 ЗК РФ, в случае, если по окончании срока подачи заявок на участие в аукционе подана только одна заявка на участие в аукционе или не подано ни одной заявки на участие в аукционе, аукцион признаётся несостоявшимся, и договор аренды заключается с единственным участником аукциона.

Из толкования вышеприведённых норм следует, что в случае признания торгов несостоявшимися по причине подачи единственной заявки единственным участником, подавший заявку, не признаётся победителем торгов, а, следовательно, п. 7 ст. 448 ГК РФ в случае заключения договора с таким лицом неприменим. Данный вывод также подтверждается судебной практикой¹.

Кроме того, на заключение договора аренды в рассмотренном случае не по результатам проведения аукциона прямо указывает Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в соответствии с пп. 15 п. 1 ст. 17.1 которого заключение договоров аренды в отношении государственного или муниципального имущества может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов, за исключением предоставления указанного права на такое имущество лицу, подавшему единственную заявку на участие в конкурсе или аукционе, в случае, если указанная заявка соответствует требова-

¹ См. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 26.12.2016 № Ф10-4971/2016 по делу № А35-1656/2016, Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 26.12.2016 № Ф10-4971/2016 по делу № А35-1656/2016, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 05.02.2018 № Ф07-15941/2017, Ф07-15933/2017 по делу № А05-2559/2017.

ниям и условиям, предусмотренным конкурсной документацией или документацией об аукционе, а также лицу, признанному единственным участником конкурса или аукциона, на условиях и по цене, которые предусмотрены заявкой на участие в конкурсе или аукционе и конкурсной документацией или документацией об аукционе, но по цене не менее начальной (минимальной) цены договора (лота), указанной в извещении о проведении конкурса или аукциона.

Необходимо отметить, что, несмотря на все вышеуказанные риски, в некоторых регионах изменение ВРИ в договоре аренды не считается нарушением – в частности в п. 5.3 Постановления Правительства Москвы от 28.04.2009 № 363-ПП «О мерах по обеспечению постановки на государственный кадастровый учёт земельных участков в городе Москве» отмечается, что в случае, если арендатор земельного участка, являющийся собственником расположенных на нём объектов недвижимости (зданий, сооружений), намерен осуществить на нём строительство или реконструкцию объектов капитального строительства, то на основании принятого по заявлению арендатора в установленном порядке правового акта¹ в договоре аренды изменяется цель предоставления такого участка в соответствии с видами разрешённого использования, определёнными в градостроительном плане земельного участка. Таким образом, в Москве предусматривается возможность изменить вид разрешённого использования соответствующих земельных участков в ЕГРН путём принятия соответствующего распоряжения Департамента городского имущества г. Москвы² и изменить цель предоставления соответствующих земельных участков по договорам аренды на «для строительства (реконструкции)...».

В соответствии с п. 2 ст. 39.7 ЗК РФ в случае заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на аукционе на право заключения договора аренды земельного участка размер ежегодной арендной платы или размер первого арендного платежа за земельный участок определяется по результатам этого аукциона.

В случае заключения договора аренды земельного участка с лицом, подавшим единственную заявку на участие в аукционе на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, с заявителем, признанным единственным участником аукциона, либо с единственным принявшим участие в аукционе его участником размер ежегодной арендной платы или размер первого арендного платежа за такой земельный участок определяется в размере начальной цены предмета аукциона.

Учитывая указанные формулировки, нужно признать, что возможно толкование п. 8 ст. 448 ГК РФ таким образом, что определение цены на торгах происходит не только в случае их проведения, но и при определении начальной цены, по которой заключается договор с единственным участником аукциона, а соответственно, в некоторых случаях рассматриваемая норма подлежит применению и в случае признания торгов несостоявшимися.

Необходимо отметить, что само по себе понятие «существенности условий договора для определения цены на торгах» является оценочным и подлежит определению отдельно в каждом конкретном случае с учётом всех обстоятельств дела.

Так, в случае заключения договора аренды с единственным участником аукциона может быть два варианта определения начальной цены, по которой заключается договор, в зависимости от которых может быть применен п. 8 ст. 448 ГК РФ:

1. Устанавливается в размере не менее полутора процентов кадастровой стоимости такого земельного участка, если результаты государственной кадастровой оценки утверждены не ранее чем за пять лет до даты принятия решения о проведении аукциона. В указанном случае определение цены договора производится независимо от каких-либо условий договора, а соответственно, п. 8 ст. 448 ГК РФ неприменим.
2. Устанавливается в размере ежегодной арендной платы, определённой по результатам рыночной оценки в соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

¹ См. Постановление Правительства Москвы от 15.05.2012 № 199-ПП «Об утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг Департаментом городского имущества города Москвы» (приложение № 16).

² См. Постановление Правительства Москвы от 15.05.2012 № 199-ПП «Об утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг Департаментом городского имущества города Москвы» (приложение № 9).

В указанном случае условия договора могут повлиять на определение цены договора в том случае, если они учитывались при проведении оценки. Например, если оценщиком был использован доходный метод и учитывались такие параметры, как площадь застройки или этажность объекта капитального строительства. Соответственно, при расчёте начальной цены таких параметров они могут рассматриваться как условия договора, которые существенно повлияли на определение цены.

Если же при проведении оценки использовался, например, сравнительный метод и не учитывались какие-либо параметры застройки участка, соответствующие условия договора, очевидно, не имели существенного значения для определения цены.

2.3. Предоставление участка для строительства на условиях публичного сервитута

Понятие публичного сервитута

С 1 сентября 2018 года вступила в силу новая редакция ЗК РФ¹, содержащая в том числе новую главу V.7, посвящённую правилам установления публичного сервитута, который ранее был урегулирован достаточно скудно.

Публичный сервитут может быть установлен для обеспечения государственных, муниципальных нужд, а также нужд местного населения, без изъятия земельных участков (п. 2 ст. 23 ЗК РФ).

Как было указано выше, публичный сервитут для строительства в частных интересах непригоден, поскольку он возникает не по волеизъявлению застройщика, а только в силу необходимости обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, для целей строительства может быть установлен частный сервитут (для строительства линейных объектов, не препятствующих разрешённому использованию земельного участка).

Публичный сервитут устанавливается, как правило, в случае, когда интересы населения не обеспечить каким-либо иным способом. Публичный сервитут может быть установлен как на земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности (в том числе переданные в срочное или бессрочное пользование), так и на земельные участки, находящиеся в частной собственности.

Обременение земельного участка сервитутом, публичным сервитутом не лишает правообладателя такого земельного участка прав владения, пользования и (или) распоряжения таким земельным участком. При этом переход прав на обременённый публичным сервитутом земельный участок либо предоставление его гражданам или юридическим лицам (если участок находится в государственной или муниципальной собственности) не являются основанием для прекращения публичного сервитута и (или) изменения условий его осуществления (п.п. 5, 6 ст. 23 ЗК РФ).

Общий порядок установления и прекращения публичного сервитута

По общему правилу публичный сервитут может быть установлен решением исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления (п. 2 ст. 23 ЗК РФ)², которые определяют срок установления публичного сервитута, на что указывают в соответству-

¹ Изменения внесены Федеральным законом от 03.08.2018 № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов».

² Например, согласно п. 19 ст. 23 ЗК РФ, п. 4.2 ст. 25 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ, п.п. 1, 5.4(14) Положения о Федеральном дорожном агентстве, утв. Постановлением Правительства РФ от 23.07.2004 № 374 сервитут в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения устанавливает Росавтодор.

ющем решении. При этом срок публичного сервитута участков на землях, зарезервированных для государственных (муниципальных) нужд, не может превышать срока такого резервирования (п. 7 ст. 23 ЗК РФ).

Перечень конкретных целей установления публичных сервитутов содержится в п. 4 ст. 23 и ст. 39.37 ЗК РФ.

В частности, согласно п. 4 ст. 23 публичный сервитут устанавливается в следующих целях:

- 1) проход или проезд через земельный участок, в том числе для обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе;
- 2) размещение межевых знаков, геодезических пунктов государственных геодезических сетей, гравиметрических пунктов, нивелирных пунктов и подъездов к ним;
- 3) проведение дренажных работ;
- 4) забор (изъятие) водных ресурсов из водных объектов и водопой;
- 5) прогон сельскохозяйственных животных;
- 6) сенокосение, выпас сельскохозяйственных животных в сроки, соответствующие местным условиям и обычаям;
- 7) охота, рыболовство, аквакультура (рыбоводство);
- 8) использование земельного участка в целях, предусмотренных статьёй 39.37 ЗК РФ (специальные цели, речь о которых пойдёт ниже).

Сведения об установлении публичного сервитута вносятся в ЕГРН, и он считается установленным со дня, когда сведения о нём внесены в ЕГРН¹.

Публичный сервитут может быть прекращён:

- по решению уполномоченного органа, если отпали общественные нужды, для которых он был установлен (п. 2 ст. 48 ЗК РФ);
- по истечении последнего дня последнего месяца срока публичного сервитута, при этом принятие решения о прекращении публичного сервитута в этом случае не требуется (п. 3 ст. 48 ЗК РФ);
- в судебном порядке по иску правообладателя земельного участка при наличии оснований, перечисленных в п. 6 ст. 48 ЗК РФ (например, при нарушении порядка установления публичного сервитута или невозможности использования участка вследствие установления публичного сервитута).

Соразмерная плата

Правообладатель земельного участка вправе требовать от органа государственной власти или органа местного самоуправления, установивших публичный сервитут, соразмерную плату в случае, когда установление публичного сервитута приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка (п. 13 ст. 23 ЗК РФ).

Ранее² в ЗК РФ было также предусмотрено, что в случаях, когда сервитут приводит к невозможности использовать участок, собственник может требовать его изъятия. Однако действующая редакция придерживается более последовательной логики: если обременение устанавливается без изъятия земельного участка, то возможность его использования должна существовать всегда.

Размер платы в отношении (частного) сервитута определяется соглашением сторон, а при недостижении соглашения – в судебном порядке, в том числе путём назначения экспертизы. В соответствии с позицией судебной практики плата за сервитут³ должна быть соразмерна ма-

¹ П. 17 ст. 23, п. 8 ст. 39.43 ЗК РФ.

² Федеральный закон от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ До недавнего времени действовали Временные методические рекомендации по оценке соразмерной платы за сервитут, утв. Росземкадастром 17.03.2004, однако документ был признан недействующим решением Верховного Суда РФ от 18.12.2014 № АКПИ14-1093.

териальной выгоде, которую мог получить собственник земельного участка, если бы земельный участок не был обременён сервитутом (например, возможной выгоде от предоставления части участка, используемого для проезда и прохода, в аренду третьим лицам). На размер платы за сервитут влияют также характер и интенсивность использования земельного участка лицом, в интересах которого установлен сервитут¹.

В соответствии с разъяснениями, содержащимися в п. 12 Обзора, плата за сервитут должна определяться судом исходя из совокупности следующих обстоятельств:

- принципов разумности и соразмерности;
- характера деятельности сторон;
- площади части земельного участка, фактически ограниченной сервитутом;
- срока установления сервитута;
- интенсивности предполагаемого использования служащего земельного участка;
- характера неудобств, испытываемых собственником служащего недвижимого имущества;
- степени влияния сервитута на возможность распоряжения служащим земельным участком.

Общим посылом при определении платы за сервитут является то, что размер платы за сервитут должен быть соразмерен той материальной выгоде, которую приобретает собственник земельного участка в результате установления сервитута, компенсируя те ограничения, которые претерпевает собственник земельного участка, обременённого сервитутом.

В размер платы включаются разумные затраты, возникающие у собственника служащего объекта недвижимости в связи с ограничением его права собственности или созданием условий для реализации собственником господствующего объекта недвижимости права ограниченного пользования (например, связанных с необходимостью организации проезда через принадлежащий собственнику земельный участок, сносом или переносом ограждений, с соблюдением пропускного режима, поддержанием части участка в надлежащем состоянии), а также упущенная выгода, возникшая в связи с прекращением существующих обязательств собственника служащего участка.

При этом плата за сервитут может иметь форму как единовременного платежа, так и периодических платежей.

В п. 13 Обзора подчёркивается, что каждая из сторон вправе обратиться в суд с требованием об изменении размера платы в случае изменения объёма ограничений прав собственника служащего земельного участка (например, изменения используемой площади служащего земельного участка или изменения интенсивности использования служащего участка). Аналогичные условия определения соразмерной платы действуют и в отношении публичного сервитута. Правообладатель участка сначала обращается с заявлением в орган власти, установивший сервитут, а при несогласии с его решением оспаривает его в судебном порядке (глава 22 КАС РФ). При этом заявитель должен доказать, что у него возникают существенные затруднения в использовании участка. В случае, если размер платы предусмотрен нормативным актом, оспаривание его положений осуществляется в порядке главы 21 КАС РФ.

Порядок определения платы за публичный сервитут в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог установлен Приказом Минтранса России от 05.09.2014 № 240², в отношении участков в федеральной собственности – Постановлением Правительства РФ от 23.12.2014 № 1461³.

¹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 11.10.2016 № 18-КГ16-113, Определение Верховного Суда РФ от 11.06.2015 по делу № 301-ЭС14-9021, Постановление Президиума ВАС РФ от 28.02.2012 № 11248/11 по делу № А45-12892/2010, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.12.2016 № Ф05-18913/2016 по делу № А41-53736/15.

² Приказ Минтранса России от 05.09.2014 № 240 «Об утверждении Порядка определения платы за публичный сервитут в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог (за исключением частных автомобильных дорог) в целях прокладки, переноса, переустройства инженерных коммуникаций и их эксплуатации».

³ Постановление Правительства РФ от 23.12.2014 № 1461 «Об утверждении Правил определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности».

Порядок определения размера платы за установление публичного сервитута в специальном порядке имеет свои особенности и будет рассмотрен ниже.

Специальный порядок установления публичного сервитута

Как было указано выше, согласно пп. 8 п. 4 ст. 23 ЗК РФ для отдельных целей публичный сервитут устанавливается в специальном порядке. В частности, публичный сервитут устанавливается в следующих специальных целях на следующие сроки, например (ст.ст. 39.37, 39.45 ЗК РФ):

- 1) размещение объектов электросетевого хозяйства, тепловых сетей, водопроводных сетей, сетей водоотведения, линий и сооружений связи, линейных объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, их неотъемлемых технологических частей, если указанные объекты являются объектами федерального, регионального или местного значения, либо необходимы для организации электро-, газо-, тепло-, водоснабжения населения и водоотведения, подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, либо переносятся в связи с изъятием земельных участков, на которых они ранее располагались, для государственных или муниципальных нужд (далее – инженерные сооружения) (на срок от 10 до 49 лет);
- 2) складирование строительных и иных материалов, размещение временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы) и (или) строительной техники, которые необходимы для обеспечения строительства, реконструкции, ремонта объектов транспортной инфраструктуры федерального, регионального или местного значения, на срок указанных строительства, реконструкции, ремонта (на срок строительства, реконструкции, ремонта соответствующих объектов);
- 3) устройство пересечений автомобильных дорог или железнодорожных путей с железнодорожными путями общего пользования на земельных участках, находящихся в государственной собственности, в границах полос отвода железных дорог, а также устройство пересечений автомобильных дорог или железнодорожных путей с автомобильными дорогами или примыканий автомобильных дорог к другим автомобильным дорогам на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в границах полосы отвода автомобильной дороги (на срок от 10 до 49 лет);
- 4) размещение автомобильных дорог и железнодорожных путей в туннелях (на срок от 10 до 49 лет);
- 5) проведение инженерных изысканий в целях подготовки документации по планировке территории, предусматривающей размещение линейных объектов федерального, регионального или местного значения, проведение инженерных изысканий для строительства, реконструкции указанных объектов, а также сооружений, перечисленных в п. 1 данного списка (на срок не более 1 года).

Не допускается установление публичного сервитута в целях, указанных в пунктах 1 и 2 списка выше, в отношении земельных участков, предоставленных или принадлежащих гражданам и предназначенных для индивидуального жилищного строительства, ведения садоводства, огородничества, личного подсобного хозяйства, за исключением случаев, если это требуется для (п. 5 ст. 39.39 ЗК РФ):

- 1) подключения (технологического присоединения) зданий, сооружений, расположенных в границах элемента планировочной структуры, в границах которого находятся такие земельные участки, к сетям инженерно-технического обеспечения;
- 2) эксплуатации, реконструкции существующих инженерных сооружений;
- 3) размещения инженерных сооружений, которые переносятся с земельных участков, изымаемых для государственных или муниципальных нужд.

Публичный сервитут в специальном порядке устанавливается решением исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления на основании ходатайства об установлении публичного сервитута (п. 1 ст. 39.39, ст. 39.41 ЗК РФ).

Требования к форме, содержанию ходатайства, а также приложениям указаны в п.п. 1–7 ст. 39.41 ЗК РФ, сама форма утверждена приказом Минэкономразвития¹. К ходатайству должен быть приложен содержащий сведения о границах публичного сервитута электронный документ, (пп. 1 п. 5 ст. 39.41 ЗК РФ), формат которого также утверждён приказом Минэкономразвития².

С ходатайством об установлении публичного сервитута в отдельных целях вправе обратиться (ст. 39.40 ЗК РФ):

- 1) субъекты естественных монополий (для размещения инженерных сооружений, необходимых для деятельности субъекта, для проведения инженерных изысканий в целях подготовки документации по планировке территории, предусматривающей размещение указанных сооружений, инженерных изысканий для их строительства, реконструкции);
- 2) организации связи (для размещения линий или сооружений связи, для проведения инженерных изысканий в целях подготовки документации по планировке территории, предусматривающей размещение указанных линий и сооружений связи, инженерных изысканий для их строительства, реконструкции);
- 3) владельцы объектов транспортной инфраструктуры федерального, регионального или местного значения (для специальных целей установления публичного сервитута, указанных в п.п. 2–5 списка выше);
- 4) организации, подавшие ходатайство об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, для реконструкции инженерного сооружения, переносимого в связи с таким изъятием. Перечень организаций, имеющих право на такое ходатайство, указан в п. 1 ст. 56.4 ЗК РФ;
- 5) иные лица, уполномоченные на основании правовых актов РФ, субъекта РФ или договоров (соглашений) с органами государственной власти или местного самоуправления осуществлять деятельность, для которой возможно установить публичный сервитут.

В случае поступления ходатайства уполномоченный орган:

- в течение пяти рабочих дней возвращает ходатайство без рассмотрения, если нарушен порядок его подачи (например, оно подано в целях, в которых установление публичного сервитута не предусмотрено, либо к ходатайству приложены не все обязательные документы) (п. 9 ст. 39.41 ЗК РФ);
- в срок не более семи рабочих дней со дня поступления ходатайства совершает действия по выявлению правообладателей земельных участков и их извещению о возможном установлении публичного сервитута, в частности, размещает сообщение на своём официальном сайте и сайте соответствующего муниципального образования (п.п. 1, 3 ст. 39.42 ЗК РФ);
- в течение пяти рабочих дней со дня принятия решения направляет его копию правообладателю земельного участка, обладателю публичного сервитута и в орган регистрации прав, а также размещает решение на своём сайте и публикует его в установленном порядке (п. 7 ст. 39.43 ЗК РФ). В случае отказа копия решения с указанием всех оснований отказа направляется заявителю в тот же срок (п. 2 ст. 39.44 ЗК РФ).

Обладатель публичного сервитута и правообладатель соответствующего земельного участка должны заключить письменное соглашение, в которое включаются условия, перечисленные в п. 1 ст. 39.47 ЗК РФ. При этом в отношении государственных и муниципальных земель, не обременённых правами третьих лиц, соглашение не заключается (п. 3 ст. 39.47 ЗК РФ).

Обладатель сервитута направляет правообладателю земельного участка:

- проект соглашения об осуществлении публичного сервитута;
- сведения о его границах;
- отчёт об оценке для определения размера платы за обременение.

¹ Приказ Минэкономразвития России от 10.10.2018 № 542 «Об утверждении требований к форме ходатайства об установлении публичного сервитута, содержанию обоснования необходимости установления публичного сервитута».

² Приказ Минэкономразвития России от 10.10.2018 № 541 «Об установлении требований к графическому описанию местоположения границ публичного сервитута, точности определения координат характерных точек границ публичного сервитута, формату электронного документа, содержащего указанные сведения».

Правообладатель земельного участка направляет обладателю сервитута подписанное соглашение, уведомление об отказе в его подписании либо в течение 14 дней со дня получения проекта направляет обладателю сервитута предложение о заключении соглашения на иных условиях.

В течение 10 дней со дня получения предложения о новых условиях соглашения обладатель сервитута обязан направить правообладателю участка подписанное на новых условиях соглашение или уведомление об отклонении его предложения (п.п. 9, 10 ст. 39.47 ЗК РФ).

Способы защиты права правообладателя земельного участка при сервитуте

Правообладатель вправе:

- 1) Оспорить в суде решение об установлении публичного сервитута в течение 30 дней со дня получения соглашения о его осуществлении (п. 9 ст. 39.43 ЗК РФ).
Если в течение указанного срока соглашение не заключено и решение о его установлении не оспорено в суде, плата за сервитут вносится его обладателем в депозит нотариуса по месту нахождения земельного участка. Необходимо иметь в виду, что обладатель обременения, внёсший плату в депозит нотариуса, вправе до заключения соглашения осуществлять сервитут (например, выполнять работы, предусмотренные проектом соглашения) (п. 11 ст. 39.47 ЗК РФ).
- 2) Обратиться в суд с требованием о понуждении обладателя публичного сервитута заключить соглашение об осуществлении публичного сервитута. В этом случае соглашение об осуществлении публичного сервитута считается заключённым на условиях, указанных в решении суда, с момента вступления в законную силу соответствующего решения суда. При этом размер платы за публичный сервитут может быть установлен судом независимо от суммы, внесённой в депозит нотариуса, а рассмотрение судом указанного требования не препятствует осуществлению публичного сервитута (п. 12 ст. 39.47 ЗК РФ).
- 3) Потребовать от владельца публичного сервитута выкупа по рыночной стоимости земельного участка или объекта недвижимости на нём, если установление публичного сервитута сделало невозможным их использование правообладателем в течение срока, превышающего срок, установленный в решении. Также можно потребовать возмещения убытков (ст. 39.48 ЗК РФ).

Плата за публичный сервитут в специальном порядке

Порядок определения размера платы за публичный сервитут, устанавливаемый в специальном порядке, регулируется ст. 39.46 ЗК РФ, в частности:

- 1) для земельных участков в государственной или муниципальной собственности, не обременённых правами третьих лиц, – в размере 0,01% кадастровой стоимости такого участка за каждый год использования, но не менее 0,1% кадастровой стоимости за весь срок обременения, если оно установлено на три года и более (п. 4 ст. 39.46 ЗК РФ).
Уполномоченный орган вправе издать правовой акт и определить общий порядок платы за публичный сервитут в отношении определённых земель¹.
- 2) для земельных участков в частной собственности или арендованных государственных (муниципальных) участков – на основании отчёта об оценке. Размер платы определяется на дату не позднее чем за 30 дней до даты направления правообладателю земельного участка соглашения об осуществлении публичного сервитута (п. 7 ст. 39.46 ЗК РФ).

¹ Например, такой порядок утверждён для публичного сервитута в границах полос отвода автомобильных дорог (кроме частных), который устанавливается в целях прокладки, переноса, переустройства инженерных коммуникаций и их эксплуатации. Размер ежегодной платы составляет 0,12% кадастровой стоимости земельного участка (п. 3 Порядка, утверждённого Приказом Минтранса России от 05.09.2014 № 240 «Об утверждении Порядка определения платы за публичный сервитут в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог (за исключением частных автомобильных дорог) в целях прокладки, переноса, переустройства инженерных коммуникаций и их эксплуатации»).

Такая плата:

- может определяться в соглашении об установлении обременения в виде единовременного платежа или периодических платежей и рассчитывается пропорционально площади земельного участка и (или) земель в его границах (п.п. 2, 3 ст. 39.46 ЗК РФ);
- может вноситься правообладателю земельного участка или в депозит нотариуса (в этом случае вносится единовременный платёж (п. 8 ст. 39.46 ЗК РФ));
- не подлежит возврату при досрочном прекращении публичного сервитута, если иное не предусмотрено соглашением об осуществлении обременения (п. 9 ст. 39.46 ЗК РФ).

В ряде случаев публичный сервитут является безвозмездным (п. 6 ст. 39.46 ЗК РФ):

- 1) в целях, предусмотренных п. 3 ст. 39.37 ЗК РФ (устройство пересечений автомобильных дорог или железнодорожных путей с железнодорожными путями общего пользования);
- 2) в целях, предусмотренных п. 4 ст. 39.37 ЗК РФ (размещение автомобильных дорог и железнодорожных путей в туннелях), в случае установления публичного сервитута в отношении земельных участков и (или) земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не обременённых правами третьих лиц;
- 3) в отношении земельного участка, правообладатель которого является стороной договора о подключении (технологическом присоединении) к сетям инженерно-технического обеспечения, в целях исполнения которого установлен публичный сервитут.

Порядок прекращения публичного сервитута, установленного в специальном порядке

Публичный сервитут, установленный в специальном порядке, прекращается на основании решения уполномоченного органа, когда (п. 4 ст. 48 ЗК РФ):

- 1) деятельность, для которой он установлен, не осуществляется на протяжении двух и более лет;
- 2) плата за публичный сервитут в отношении государственных или муниципальных земель (земельных участков), не обременённых правами третьих лиц, не внесена в течение шести месяцев со дня принятия решения о его установлении;
- 3) не внесена плата за публичный сервитут, установленный в отношении земельных участков, предоставленных или принадлежащих гражданам или юридическим лицам:
 - в течение шести месяцев со дня получения правообладателем участка проекта соглашения об осуществлении публичного сервитута (при единовременном платеже);
 - более двух раз подряд по истечении срока платежа, установленного соглашением об осуществлении публичного сервитута (при периодических платежах);
- 4) обладатель публичного сервитута отказался от него.

Также публичный сервитут, установленный в специальном порядке, может быть прекращён по решению суда по требованию правообладателя земельного участка, например, в случаях, указанных в п. 6 ст. 48 ЗК РФ:

- 1) нарушение порядка установления публичного сервитута;
- 2) отсутствие возможности использования земельного участка и (или) расположенного на нём объекта недвижимого имущества или возникновение существенного затруднения в их использовании в соответствии с их разрешённым использованием в связи с осуществлением публичного сервитута, за исключением случаев, если публичный сервитут установлен в целях, предусмотренных статьёй 39.37 ЗК РФ;
- 3) изменение документации по планировке территории, в соответствии с которой был установлен публичный сервитут, предусматривающее иное местоположение инженерного сооружения, в целях размещения которого был установлен публичный сервитут, с учётом срока переноса указанного инженерного сооружения (при наличии такого срока);
- 4) осуществление обладателем публичного сервитута деятельности, для обеспечения которой был установлен публичный сервитут, с нарушением требований федеральных законов, технических регламентов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и (или) условий осуществления публичного сервитута, предусмотренных решением

- об установлении публичного сервитута и (или) соглашением об осуществлении публичного сервитута;
- 5) деятельность, для обеспечения которой установлен публичный сервитут, не осуществляется на протяжении двух и более лет;
 - 6) не внесена плата за публичный сервитут, установленный в отношении земельных участков, предоставленных или принадлежащих гражданам и (или) юридическим лицам:
 - в срок более чем шесть месяцев со дня получения правообладателем земельного участка проекта соглашения об осуществлении публичного сервитута, если плата за публичный сервитут вносится единовременным платежом;
 - более двух раз подряд по истечении установленного соглашением об осуществлении публичного сервитута срока платежа, если плата за публичный сервитут вносится периодическими платежами.

2.4. Последствия завершения строительства применительно к правам на землю

Права на землю после окончания строительства

Ситуация с правами на землю после ввода построенного объекта в эксплуатацию зависит от назначения построенного объекта (многоквартирный дом или иные объекты).

Завершение строительства многоквартирного жилого дома

Жилищным законодательством предусмотрены специальные правила, касающиеся оформления прав на земельный участок, расположенный под построенным многоквартирным домом.

Как отметили в совместном постановлении Верховный и Высший Арбитражный Суды РФ, «если земельный участок под многоквартирным домом был сформирован после введения в действие ЖК РФ и в отношении него проведён государственный кадастровый учёт, право общей долевой собственности на него у собственников помещений в многоквартирном доме возникает в силу закона с момента проведения государственного кадастрового учёта (п. 5 ст. 16 Вводного закона¹).

В силу п.п. 2 и 5 ст. 16 Вводного закона земельный участок под многоквартирным домом переходит в общую долевую собственность собственников помещений в таком доме бесплатно. Каких-либо актов органов власти о возникновении права общей долевой собственности у собственников помещений в многоквартирном доме не требуется².

Право собственности на земельный участок переходит к собственникам помещений с учётом следующих особенностей:

- 1) До 1 января 2017 года судебная практика исходила из того, что право на участок переходит с момента регистрации права собственности первого лица на любое из помещений в многоквартирном доме, а публичный собственник утрачивает право на распоряжение им. Более того, с момента возникновения у собственников помещений в доме общей долевой собственности на земельный участок договор аренды этого участка должен считаться прекратившим своё действие на основании ст. 413 ГК РФ (прекращение обязательства совпадением должника и кредитора в одном лице)³.

¹ Федеральный закон от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

² П. 66 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».

³ Постановление Президиума ВАС РФ от 24.01.2012 № 11642/11 по делу № А55-17896/2010.

Между тем с 1 января 2017 года вступил в силу порядок ведения ЕГРН¹, согласно п. 139 которого право собственности застройщика или публичного образования на участок не прекращается после регистрации права собственности первого участника долевого строительства. Вместо этого регистрирующий орган внесёт запись о долевой собственности застройщика (или публичного образования) и первого дольщика – правообладателя помещения. Размер доли застройщика в праве на участок будет пропорционален общей площади не переданных дольщикам помещений и помещений, принадлежащих застройщику.

Таким образом, собственность застройщика или публично-правового образования с 2017 года прекращается не сразу, а «по частям» пропорционально площади передаваемых дольщикам помещений. Также из п. 139 указанного выше порядка следует, что договор строительной аренды будет прекращён не ранее передачи всех помещений дольщикам.

- 2) Земельный участок должен быть сформирован для эксплуатации и обслуживания конкретного жилого дома. Если на земельном участке расположены несколько объектов недвижимости, то право собственности на участок под ними к гражданам автоматически не переходит².

При этом с 01.03.2015 действует п. 6 ст. 16 Вводного закона в новой редакции, которая предусматривает, что выдача разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома и иных объектов недвижимого имущества, входящих в состав многоквартирного дома, построенного или реконструированного после дня введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации, осуществляется только в случае, *если сведения о местоположении границ земельного участка, на котором расположен этот многоквартирный дом, а также иные объекты недвижимого имущества, входящие в состав этого многоквартирного дома, внесены в Государственный кадастр недвижимости.*

Завершение строительства иного объекта капитального строительства

Если на земельном участке осуществляется строительство иного объекта, то логика, описанная применительно к жилым домам, не действует.

В этом случае оформление в собственность земельных участков осуществляется в соответствии со ст. 39.20 ЗК РФ за плату.

Кроме того, земельный участок может быть предоставлен в аренду для целей эксплуатации построенного объекта. В данном случае автоматически земельные отношения не изменяются, требуется подача застройщиком соответствующего заявления. Порядок его рассмотрения устанавливается на уровне того публично-правового образования, в собственности которого находится земельный участок.

Ст. 39.20 ЗК РФ заменила хорошо известную ст. 36 ЗК РФ, которая ранее регулировала отношения по поводу выкупа земельного участка или оформления его в аренду для целей эксплуатации.

Среди наиболее важных новаций в этой сфере необходимо отметить следующие:

- 1) по правилам ст. 39.20 ЗК РФ земельный участок формируется в соответствии с проектом межевания или схемой расположения земельного участка, если проект межевания не утверждён;
- 2) из закона убран критерий определения границ выкупаемого участка, предусмотренный ст. 36 ЗК РФ, а именно фактическое землепользование. При этом схема расположения земельного участка готовится без учёта фактического землепользования;
- 3) из ст. 35 ЗК РФ исключён п. 2: «Площадь части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, определяется в соответствии с п. 3 ст. 33 ГрК РФ».

¹ Утверждён приказом Минэкономразвития России от 16.12.2015 № 943.

² Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 21.04.2015 по делу № А56-29385/2014.

В этой связи по-новому должна решаться традиционная проблема, возникавшая при выкупе земельных участков. Она касается того, что зачастую для эксплуатации построенных объектов требуется участок меньший, чем был предоставлен для их строительства. В период действия ст. 36 ЗК РФ суды анализировали вопросы фактического землепользования заявителя, а также определения площади участка, необходимого для использования расположенных на нём объектов, с учётом требований строительных, пожарных и санитарных правил. Сейчас законные основания для этого отсутствуют. Статья 39.20 ЗК РФ никаких критериев для определения границ земельного участка не содержит.

В связи с этим при разрешении споров судам нужно обращаться к нормам, касающимся подготовки проекта межевания или схемы расположения земельного участка. Рассмотрим несколько ситуаций, когда застройщику был предоставлен земельный участок для строительства, он построил объекты, но площадь предоставленного участка больше той, что необходима для их эксплуатации.

Предоставленный участок сформирован в соответствии с проектом межевания – в этом случае уполномоченный орган не вправе отказать в выкупе земельного участка в любом случае. ЗК РФ исключает возможность формирования иного участка иначе как в соответствии с утверждённой документацией по планировке территории, поэтому реализация права на выкуп в данном случае возможна только на основании проекта межевания. Эта ситуация может быть как выгодна, так и не выгодна застройщику. Например, в его интересах оформить участок меньшей площади для снижения налоговых платежей, однако застройщик также связан положениями проекта межевания, поэтому он может выкупить земельный участок только полностью.

Предоставленный участок сформирован на основании схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории или иного документа (до 01.03.2015) – в этом случае однозначного ответа законодательство не содержит. Во-первых, как было отмечено, ранее действовавшие критерии «фактическое землепользование» и «площадь, необходимая для использования объекта» из законодательства исключены. Поэтому буквально применяя ст. 39.20 ЗК РФ, нужно прийти к выводу о возможности выкупить арендованный земельный участок полностью, даже если его площадь превышает потребности заявителя.

Следует отметить, что некоторые публично-правовые образования готовятся к такому толкованию ст. 39.20 ЗК РФ, изменяя правила определения стоимости выкупа земельного участка, расположенного под зданием. Ранее традиционно она была льготной и составляла определённый процент от кадастровой стоимости. Сейчас же закрепляются положения либо о том, что земельный участок выкупается по полной кадастровой стоимости, либо о том, что льготный коэффициент может применяться только к застроенной части участка.

Вместе с тем, учитывая инертность судебной и административной практики, следует ожидать продолжения таких споров. Тогда при определении площади земельного участка, необходимого для эксплуатации, суды будут обращаться к п. 2 ст. 11.10 ЗК РФ, которая предусматривает, что подготовка схемы расположения земельного участка осуществляется с учётом утверждённых документов территориального планирования, Правил землепользования и застройки, проекта планировки территории, землеустроительной документации и т.д., а также *местоположения зданий, сооружений, объектов незавершённого строительства*. Выделенное положение может стать основанием для назначения привычных судам землеустроительных экспертиз по вопросу определения необходимой для эксплуатации объекта площади земельного участка.

Пока судебная практика применения ст. 39.20 ЗК РФ не восприняла отказ законодателя от критерия соразмерности участка объекту, поэтому при планировании выкупа земельного участка в полном объёме необходимо озаботиться предварительной подготовкой проекта межевания или отчётом землеустроительной экспертизы о соразмерности участка и соответствии его градрегламентам для исключения рисков последующего отказа в выкупе.

2.5. Перераспределение земель и (или) земельных участков

Детальное регулирование вопросов, связанных с перераспределением земель и (или) земельных участков, на уровне ЗК РФ появилось с принятием закона № 171-ФЗ¹, которым в ЗК РФ была введена гл. 5.4, посвящённая институту перераспределения, а также были внесены иные изменения, главным образом, в гл. 1.1 ЗК РФ в части образования земельных участков.

В соответствии с действующим законодательством все возможные случаи перераспределения можно подразделить на три самостоятельные группы:

- 1) перераспределение земельных участков, находящихся в частной собственности;
- 2) перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между собой;
- 3) перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности.

Перераспределение земельных участков, находящихся в частной собственности, осуществляется на основании соглашения между собственниками, и значительное законодательное регулирование такого перераспределения отсутствует.

Наибольший же интерес для девелоперов представляет третий случай перераспределения, на котором мы остановимся подробнее.

При таком перераспределении буквально, в т. ч. с учётом содержания ст. 39.1 ЗК РФ, нельзя говорить о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (гл. 5.1 ЗК РФ), поскольку, говоря простыми словами, происходит не предоставление участка, находящегося в публичной собственности, а увеличение площади участка, находящегося в частной собственности, за счёт земель или участков, находящихся в публичной собственности. Ввиду этого к перераспределению не должны применяться порядок предоставления участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (на торгах/без проведения торгов), основания отказа в предоставлении таких участков и т. д.

Вместе с тем перераспределение участков необходимо рассматривать как одно из возможных оснований возникновения (приобретения) права собственности на участок² (наряду с предоставлением земельных участков, находящихся в публичной собственности, заключением договоров и т. д.).

При этом необходимой предпосылкой для перераспределения является *смежность перераспределяемых земель и (или) участков*.

При перераспределении нескольких участков образуются несколько других смежных участков, и существование исходных участков прекращается, а при перераспределении земель и земельного участка существование исходного участка прекращается, и образуется новый участок.

Образование новых участков при перераспределении влечёт применение целого ряда важных общих норм гл. 1.1 ЗК РФ:

- целевым назначением и разрешённым использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешённое использование земельных участков, из которых образуются земельные участки;
- при перераспределении должны быть соблюдены требования к образуемым и изменённым земельным участкам (ст. 11.9 ЗК РФ), в т. ч. в части предельных размеров земельных участков, требования о том, что границы земельных участков не должны пересекать гра-

¹ Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (интересующие изменения вступили в силу с 01.03.2015).

² Данный вывод следует и из Определения Верховного Суда РФ от 18.10.2018 по делу № 303-ЭС18-3686, А73-8476/2017.

ницы муниципальных образований, населённых пунктов, территориальных зон, а также запрета на образование участков, которое приводит к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице и другим препятствующим рациональному использованию земель недостаткам.

Важно учитывать, что перечень случаев, в которых допустимо перераспределение земельных участков, находящихся в частной собственности, и земель и (или) земельных участков, находящихся в публичной собственности, сформулирован законодателем исчерпывающим образом. К таким случаям относятся:

- 1) перераспределение в границах застроенной территории, в отношении которой заключён договор о развитии застроенной территории, в целях приведения границ земельных участков в соответствие с утверждённым ПМТ;
- 2) перераспределение в целях приведения границ земельных участков в соответствие с утверждённым ПМТ для исключения вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы;
- 3) перераспределение в случае, когда земельные участки находятся в собственности граждан и предназначены для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства;
- 4) перераспределение в целях образования участков для размещения объектов капитального строительства, в связи с размещением которых допускается изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, в т. ч. в целях такого изъятия.

С учётом формулировок именно второе из приведённых оснований представляет интерес для девелоперов.

Такое перераспределение (приведение в соответствие с ПМТ с устранением вклинивания, вкрапливания и т.п.) возможно только при одновременном соблюдении ряда условий:

- оно возможно только при наличии утверждённого ПМТ¹. При этом фактические границы перераспределяемых участков должны не соответствовать ПМТ, и такое перераспределение должно устранять данное несоответствие;
- до его проведения должно присутствовать вклинивание, вкрапливание, изломанность границ, чересполосица участков. При этом законодательство не содержит определений указанных понятий, и точный вывод о наличии указанных недостатков землепользования может быть сделан на основании заключения кадастрового инженера и/или выводов судебной экспертизы²;
- увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, может быть не более чем до установленных предельных максимальных размеров земельных участков в соответствующей территориальной зоне.

Перераспределение земель и (или) участков, находящихся в публичной собственности, и участков, находящихся в частной собственности, осуществляется на основании *соглашения между уполномоченными органами и собственниками земельных участков*.

Необходимо учитывать, что основания для отказа в заключении соглашения о перераспределении сформулированы законодателем исчерпывающим образом в п. 9 ст. 39.29 ЗК РФ (перечень состоит из 13 позиций). В качестве примера можно привести следующие основания:

- заявление о перераспределении подано в случаях, не предусмотренных п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ (т.е. в отсутствие оснований для перераспределения);
- из земель возможно образовать *самостоятельный земельный участок* без нарушения требований ст. 11.9 ЗК РФ³;

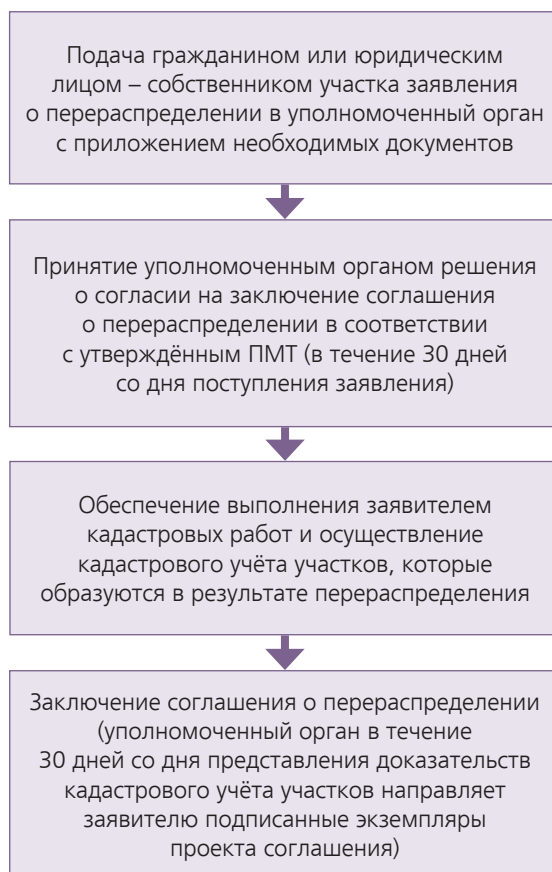
¹ См., например, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20.06.2018 № Ф04-2293/2018 по делу № А46-19156/2017 и Определение Верховного Суда РФ от 21.09.2018 № 304-КГ18-15619 по делу № А46-19156/2017.

² Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.03.2018 № Ф07-16364/2017 по делу № А56-10122/2017, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11.10.2017 № Ф03-3437/2017 по делу № А73-5441/2016.

³ С учётом п. 1 ст. 11.3 ЗК РФ при наличии ПМТ уполномоченный орган вправе образовывать земельные участки из состава участков, находящихся в государственной собственности, только в соответствии с границами, утверждёнными ПМТ.

- земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, зарезервирован для государственных или муниципальных нужд;
- земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, является предметом аукциона, либо в отношении него принято решение о предварительном согласовании его предоставления, срок действия которого не истёк, либо подано заявление о предварительном согласовании предоставления или о предоставлении земельного участка, и по нему не принято решение.

Схема 7. ПОРЯДОК ЗАКЛЮЧЕНИЯ СОГЛАШЕНИЯ О ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИИ



Если заявитель, которому направлен отказ в заключении соглашения о перераспределении, полагает, что основания для отказа в заключении соглашения отсутствуют, он может обратиться в суд с требованием о признании соответствующего отказа незаконным.

Также важно отметить, что из системного толкования п.п. 8 и 14 ст. 39.29 ЗК РФ следует, что на четвёртом этапе (после получения согласия уполномоченного органа на заключение соглашения о перераспределении и проведения кадастрового учёта образуемых участков) отказ уполномоченного органа в заключении соглашения о перераспределении возможен только в том случае, если *площадь участка, на который возникает право частной собственности, превышает площадь такого участка, указанную в ПМТ¹, в соответствии с которым он образован, более чем на десять процентов.*

Однако на практике уполномоченные органы отказывают в заключении соглашений о перераспределении (на 4-м этапе) не только при указанном превышении площади участка, но и

¹ Или схеме расположения земельного участка в том случае, когда образование участка допустимо в соответствии со схемой, и перераспределение осуществляется не по основанию, указанному в пп. 2 п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ.

по основаниям, по которым допускается отказ в даче «предварительного» согласия на заключение соглашения (на 2-м этапе)¹. В целом такой подход не соответствует законодательству (т. к. выявление соответствующих препятствий к перераспределению должно быть произведено уполномоченным органом на более ранних этапах заключения соглашения), и, на наш взгляд, имеются основания для признания таких отказов незаконными.

При планировании осуществления перераспределения важно помнить о том, что увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения осуществляется за плату, размер которой определяется в порядке, установленном уполномоченными органами².

¹ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11.10.2017 № Ф03-3437/2017 по делу № А73-5441/2016.

² Например, порядок определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной собственности Санкт-Петербурга, земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, утверждён законом Санкт-Петербурга от 11.11.2015 № 673-130. Размер платы рассчитывается по формуле с использованием таких параметров, как кадастровая стоимость земельного участка, находящегося в частной собственности, площадь такого участка, величина площади, на которую увеличивается такой участок в результате перераспределения.

3

ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ОБЪЕКТОВ



3.1. Особенности получения разрешительной документации и проведения работ в отношении объектов культурного наследия, их территорий и иных регулируемых законодательством об ОКН видах объектов

Общие положения об ОКН и территории ОКН

Как было отмечено в предыдущих разделах, объекты культурного наследия (далее – ОКН) подразделяются на три вида: памятники, ансамбли и достопримечательные места.

В законе № 73-ФЗ установлено, в частности, следующее разделение, влияющее на условия проведения работ, затрагивающих соответствующие объекты:

- 1) объект культурного наследия (далее – ОКН), включённый в реестр (объект, включённый в Единый государственный реестр ОКН);
- 2) выявленный ОКН (объект, включённый в перечень выявленных ОКН – промежуточный этап до включения в Единый государственный реестр ОКН);
- 3) объект, обладающий признаками ОКН (объект, по которому в региональный орган охраны ОКН направлено заявление о включении в реестр; промежуточный этап до включения в перечень выявленных ОКН).

Ограничения установлены в отношении всех объектов, однако наиболее существенные ограничения определены для ОКН, включённых в Единый государственный реестр ОКН. Наименьшие требования предусмотрены для объектов, обладающих признаками ОКН, однако определённые ограничения законом установлены и для них. В частности, до начала землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, осуществление которых может оказывать воздействие на объект, обладающий признаками объекта культурного наследия, необходимо проведение историко-культурной экспертизы (п. 1 ст. 31 закона № 73-ФЗ).

Меры по обеспечению сохранности объектов культурного наследия, принимаемые при проведении изыскательских, проектных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, также определены в ст. 36 закона № 73-ФЗ.

Дополнительно закон № 73-ФЗ различает правовой статус самого ОКН и прилегающих к нему территорий, в отношении которых также устанавливаются специальные ограничения, частично рассмотренные в разделе 1.4.8 настоящего справочника.

В границах территории каждого вида ОКН разрешается ведение только той хозяйственной деятельности, которая не противоречит требованиям обеспечения сохранности объекта культурного наследия и позволяет обеспечить функционирование ОКН в современных условиях.

В ст. 5.1 закона № 73-ФЗ определены требования к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия в зависимости от того, к какому виду относится соответствующий ОКН – памятник, ансамбль или достопримечательное место (см. определение этих видов ОКН в разделе 1.4.8 настоящего справочника).

На территории памятника или ансамбля запрещается:

- 1) строительство объектов капитального строительства и увеличение объёмно-пространственных характеристик существующих объектов капитального строительства;
- 2) проведение земляных, строительных, мелиоративных и иных работ, за исключением работ по сохранению ОКН или его отдельных элементов, сохранению историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия.

На территории достопримечательного места разрешается:

- 1) работы по сохранению памятников и ансамблей, находящихся в границах территории достопримечательного места;
- 2) работы, направленные на обеспечение сохранности особенностей достопримечательного места, являющихся основанием для включения его в Единый государственный реестр ОКН и подлежащих обязательному сохранению;
- 3) строительство объектов капитального строительства в целях воссоздания утраченной градостроительной среды;
- 4) осуществление ограниченного строительства, капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства при условии сохранения особенностей достопримечательного места, являющихся основанием для включения его в Единый государственный реестр ОКН и подлежащих обязательному сохранению.

Как видно из приведённых положений закона, наиболее строгие ограничения установлены в отношении памятников и ансамблей, на территории которых вообще запрещается проведение каких-либо строительных работ, за исключением работ по сохранению объекта культурного наследия.

Работы по сохранению объекта культурного наследия

Понятие *сохранения объекта культурного наследия* установлено в п. 1 ст. 40 закона № 73-ФЗ и подразумевает меры, направленные на обеспечение физической сохранности и сохранение историко-культурной ценности объекта культурного наследия, предусматривающие консервацию, ремонт, реставрацию, приспособление объекта культурного наследия для современного использования и включающие в себя научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, научное руководство проведением работ по сохранению объекта культурного наследия, технический и авторский надзор за проведением этих работ.

Необходимо отметить, что до принятия закона РФ от 22.10.2014 № 315-ФЗ действовала норма п. 2 ст. 35 закона № 73-ФЗ, согласно которой запрещались проектирование и проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ на территории памятника или ансамбля, за исключением работ по сохранению данного памятника или ансамбля и (или) их территорий, а также хозяйственной деятельности, не нарушающей целостности памятника или ансамбля и не создающей угрозы их повреждения, разрушения или уничтожения. Данная норма позволяла в отношении памятников выполнять не только работы по сохранению, но и другие работы, к примеру, перепланировку, в отношении которых были установлены меньшие требования, нежели в отношении работ по сохранению. Исключение данной статьи из закона № 73-ФЗ даёт понять, что законодатель намеренно допускает в отношении ОКН только работы по сохранению.

Если не говорить о консервации объекта культурного наследия, которая является специальной мерой, направленной на предотвращение ухудшения состояния памятника, то важно проанализировать три вида работ по сохранению:

- 1) *ремонт памятника* – научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях поддержания в эксплуатационном состоянии памятника без изменения его особенностей, составляющих предмет охраны (ст. 42 закона № 73-ФЗ);
- 2) *реставрация памятника или ансамбля* – научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях выявления и сохранности историко-культурной ценности объекта культурного наследия (ст. 43 закона № 73-ФЗ);
- 3) *приспособление объекта культурного наследия для современного использования* – научно-исследовательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях создания условий для современного использования объекта культурного наследия, включая реставрацию представляющих собой историко-культурную ценность элементов объекта культурного наследия (ст. 44 закона № 73-ФЗ).

Содержащиеся в законодательстве формулировки являются неудачными и фактически не устанавливают каких-либо специальных критериев, позволяющих отнести запланированные работы к тому или иному виду работ по сохранению. Законодательно не установлены также и какие-либо конкретные пределы осуществления тех или иных работ в рамках сохранения объекта культурного наследия, за исключением общего ограничения, что такие работы не должны изменять особенностей, составляющих предмет охраны.

На практике критерии проведения тех или иных видов работ также являются размытыми, различные работы по сохранению во многом пересекаются и зачастую объединяются. Например, национальный стандарт РФ, определяющий состав и содержание научно-проектной документации по сохранению объектов культурного наследия¹, зачастую оперирует смешанными терминами, такими как ремонтно-реставрационные работы, проект реставрации и приспособления и др.

В целях систематизации указанные виды работ можно условно разделить по следующим критериям:

- ремонт памятника применяется в целях сохранения и поддержания в надлежащем состоянии каких-либо элементов, составляющих предмет охраны;
- реставрация применяется при необходимости восстановления и ремонта охраняемых элементов или отдельных частей памятника, возможно, утраченных, т.е. является более объёмным понятием, нежели просто ремонт;
- приспособление для современного использования – комплексная процедура, включающая в себя, помимо непосредственно реставрационных работ, ряд мероприятий, направленных на создание условий, способствующих современному использованию объекта. Т.е. приспособление, в отличие от ремонта и реставрации, предполагает возможность создания и добавления в отношении объекта каких-либо новых элементов, определяемых современными потребностями и уровнем развития технологий.

На практике в рамках работ по приспособлению объекта культурного наследия производится его реконструкция с реставрацией и ремонтом охраняемых элементов и добавлением новых необходимых элементов (например, проёмов, оборудования, эскалаторов и пр.). В частности, возможным является изменение площади и (или) количества помещений ОКН (п. 3 ст. 40 закона № 73-ФЗ). Такие работы признаются законными, если в рамках их выполнения получают все необходимые согласования и соблюдается установленная законом разрешительная процедура для проведения работ по сохранению ОКН. Так, например, решением ВАС РФ от 20.01.2011 № ВАС-15090/10, подтверждённым определением ВАС РФ от 03.03.2011 № ВАС-1878/11, было признано законным распоряжение президента РФ о проведении реконструкции памятника федерального значения «Средние торговые ряды», т.к. данное распоряжение предусматривало, что такая реконструкция должна проводиться «в соответствии с требованиями законодательства», т.е. с учётом требований охраны объектов культурного наследия. Данное решение ВАС РФ не означает, что в отношении памятников разрешена реконструкция. Наоборот, ВАС РФ говорит о том,

¹ ГОСТ Р 55528-2013 «Состав и содержание научно-проектной документации по сохранению объектов культурного наследия. Памятники истории и культуры. Общие требования». Утв. Приказом Росстандарта от 28.08.2013 № 593-ст.

что реконструкция допустима, но не как реконструкция, а как приспособление объекта для современного использования с условием соблюдения всех установленных разрешительных процедур.

Условия проведения работ по сохранению

Условия проведения работ по сохранению объектов культурного наследия и выявленных ОКН определены ст. 45 закона № 73-ФЗ.

Так, работы по сохранению проводятся на основании:

- задания на проведение указанных работ;
- разрешения на проведение научно-исследовательских и изыскательских работ;
- проектной документации на проведение работ по сохранению, в отношении которой обеспечено проведение историко-культурной экспертизы¹ и получение согласования;
- разрешения на проведение непосредственно производственных работ;
- при условии осуществления технического, авторского надзора и государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия за их проведением;
- при условии обеспечения приёмки работ по сохранению.

Выдача задания и разрешения на проведение работ по сохранению, согласование проектной документации на проведение работ по сохранению осуществляются:

- 1) федеральным органом охраны объектов культурного наследия (Минкультуры России) – в отношении отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством РФ²;
- 2) региональным органом охраны объектов культурного наследия – в отношении объектов культурного наследия федерального значения (за исключением объектов, указанных в п. 1), объектов культурного наследия регионального значения, выявленных объектов культурного наследия;
- 3) муниципальным органом охраны объектов культурного наследия – в отношении объектов культурного наследия местного (муниципального) значения.

Например, в Санкт-Петербурге в отношении ОКН регионального значения и выявленных объектов соответствующие функции исполняет Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры (далее – КГИОП). Приёмка работ по сохранению объекта культурного наследия осуществляется также КГИОП. В Москве этот орган называется Департамент культурного наследия города Москвы (сокращённо – Мосгорнаследие). В других регионах имеются свои региональные органы охраны ОКН.

Первичным документом для дальнейшей разработки документации на выполнение работ по сохранению, в т.ч. приспособлению, и её согласования является *задание на производство работ*. Задание выдаётся на основании заявления собственника или иного законного владельца ОКН; в соответствии с п. 3 ст. 45 закона № 73-ФЗ задание на проведение работ по сохранению составляется с учётом мнения указанных лиц. Учитывая данное положение, рекомендуется в задании на работы по приспособлению объектов для современного использования сразу включать все необходимые работы, которые планируется провести в рамках данной процедуры, на основании чего данные мероприятия будут учтены в проекте. Порядок выдачи задания утверждён Приказом Минкультуры России от 08.06.2016 № 1278³.

Порядок выдачи разрешения на проведение работ по сохранению утверждён Приказом Минкультуры России от 21.10.2015 № 2625⁴. Отметим, что согласно определению работ

¹ Ст. 30 закона № 73-ФЗ.

² Распоряжение Правительства РФ от 01.06.2009 № 759-р «О перечне отдельных объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Минкультуры России».

³ Приказ Минкультуры России от 08.06.2016 № 1278 «Об утверждении порядка выдачи задания на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включённого в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия».

⁴ Приказ Минкультуры России от 21.10.2015 № 2625 «Об утверждении порядка выдачи разрешения на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включённого в Единый государственный реестр объектов культурного наследия».

по сохранению такие работы включают в себя в том числе научно-исследовательские и изыскательские работы. В связи с тем, что эти работы (наряду с непосредственно производственными работами) могут повлиять на сохранность объекта культурного наследия, разрешение необходимо получать и для выполнения таких работ, и для выполнения производственных работ. Выполнение работ по сохранению без разрешения влечёт административную ответственность в форме штрафа, который для юридических лиц предусмотрен в размере от 100 тысяч до 1 миллиона рублей¹.

В отношении проектной документации на проведение работ по сохранению необходимо обеспечить:

- получение положительного заключения государственной историко-культурной экспертизы, подтверждающего соответствие проектной документации на проведение работ по сохранению требованиям законодательства РФ в области государственной охраны ОКН. Порядок проведения экспертизы установлен Постановлением Правительства РФ от 15.07.2009 № 569 «Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе»;
- получение согласования проектной документации. Порядок согласования установлен Приказом Минкультуры России от 05.06.2015 № 1749². Согласование может быть получено только после прохождения государственной историко-культурной экспертизы в отношении проектной документации.

После выполнения работ по сохранению лицо, осуществлявшее научное руководство проведением этих работ и авторский надзор за их проведением (проектировщик), в течение 90 рабочих дней со дня выполнения указанных работ представляет в соответствующий орган охраны ОКН, выдавший разрешение на проведение указанных работ, отчётную документацию, включая научный отчёт о выполненных работах. Указанный орган утверждает представленную ему отчётную документацию в течение 30 рабочих дней со дня её представления. Состав и порядок утверждения отчётной документации о выполнении работ по сохранению установлен Приказом Минкультуры России от 25.06.2015 № 1840³.

Непосредственно приёмка работ по сохранению осуществляется собственником или иным законным владельцем указанного объекта культурного наследия либо лицом, выступающим заказчиком работ по сохранению данного объекта культурного наследия, при участии органа охраны объектов культурного наследия, выдавшего разрешение на проведение указанных работ.

При этом обязательными условиями для приёмки работ являются:

- утверждение соответствующим органом охраны объектов культурного наследия отчётной документации;
- выдача указанным органом акта приёмки выполненных работ по сохранению объекта культурного наследия. Порядок подготовки акта приёмки выполненных работ по сохранению объекта культурного наследия и его форма также установлены Приказом Минкультуры России от 25.06.2015 № 1840.

турного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия».

¹ Ст. 7.14 КоАП РФ.

² Приказ Минкультуры России от 05.06.2015 № 1749 «Об утверждении порядка подготовки и согласования проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включённого в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия».

³ Приказ Минкультуры России от 25.06.2015 № 1840 «Об утверждении состава и Порядка утверждения отчётной документации о выполнении работ по сохранению объекта культурного наследия, включённого в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия, Порядка приёмки работ по сохранению объекта культурного наследия, включённого в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия и его формы».

Обращаем внимание, что в законе № 73-ФЗ установлены специальные требования к проектировщикам и подрядчикам, выполняющим работы по сохранению:

- 1) К проведению работ по сохранению допускаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие лицензию на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ в соответствии с законодательством РФ.
- 2) Работы по консервации и реставрации проводятся физическими лицами, аттестованными федеральным органом охраны объектов культурного наследия в установленном им порядке, состоящими в трудовых отношениях с юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, имеющими лицензию на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, а также физическими лицами, аттестованными федеральным органом охраны объектов культурного наследия в установленном им порядке, являющимися индивидуальными предпринимателями, имеющими лицензию на осуществление соответствующей деятельности. При этом согласно письму Минкультуры России от 20.02.2017 № 1254-12-04 указанные требования распространяются и на проведение работ по приспособлению для современного использования, связанные с конструктивными и объёмно-планировочными решениями. Работы по приспособлению инженерных систем и оборудования, локальные ремонтные работы, проводимые для поддержания в эксплуатационном состоянии памятника и не изменяющие его особенностей, составляющих предмет охраны, проводятся, в свою очередь, неаттестованными специалистами.

Работы по сохранению ОКН, затрагивающие конструктивные особенности объекта

Проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, при которых затрагиваются конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности объекта, осуществляется в соответствии с требованиями ГрК РФ.

В соответствии с п. 3.4 ст. 49 ГрК РФ проектная документация объектов культурного наследия подлежит государственной экспертизе, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия затрагиваются конструктивные и другие характеристики его надёжности и безопасности. В таком случае также требуется получение разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (п. 5.1 ст. 51 ГрК РФ).

Таким образом, в случае, если работы по сохранению объекта культурного наследия затрагивают конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности объекта, то они проводятся с одновременным соблюдением двух процедур:

- разрешительная процедура по закону № 73-ФЗ (получение задания и разрешения на работы по сохранению и т.д.);
- процедура по ГрК РФ (прохождение государственной экспертизы проектной документации, получение разрешений на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию).

При этом выдачу разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию осуществляет орган охраны ОКН.

Следует также учитывать, что порядок выдачи разрешений на строительство объекта культурного наследия, если при проведении работ по сохранению объекта затрагиваются конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности такого объекта, был установлен только с момента вступления в силу закона РФ от 18.07.2011 № 224-ФЗ¹, и разрешения на проведение работ по сохранению, выданные до этого момента, признаются действительными и достаточными для выполнения работ, что подтверждается выводами судебной практики².

¹ Федеральный закон от 18.07.2011 № 224-ФЗ «О внесении изменений в статьи 51 и 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² См. судебные акты по делу № А56-24391/2013.

Во избежание необходимости соблюдения дополнительной процедуры получения согласований в порядке ГрК РФ, до начала проектных работ проектная организация, которая имеет действующую лицензию на осуществление деятельности по сохранению ОКН, подготавливает акт определения влияния видов работ на конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности ОКН. На основании этого акта государственный заказчик (застройщик, технический заказчик) принимает обоснованное решение о влиянии видов работ на конструктивную надёжность и безопасность ОКН. Образец акта, а также критерии разграничения работ, затрагивающих конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности объектов, и иных работ определены в Письме Минкультуры России от 24.03.2015 № 90-01-39-ГП «О порядке проведения и приёмки работ по сохранению объекта культурного наследия». Так, в случае, если предполагаемые к проведению работы на объекте культурного наследия связаны с изменением его исторически сложившейся конструктивной схемы и объёмно-планировочной структуры, то есть с изменением параметров объекта, его частей (площади, объёма), а также заменой и (или) восстановлением несущих строительных конструкций объекта, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов, такие работы относятся к работам, затрагивающим конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности объекта культурного наследия.

В соответствии с указанным Письмом Минкультуры России¹ в случае выполнения работ по сохранению, при которых не затрагиваются конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности объекта, подготовка проектной документации осуществляется в соответствии с ранее указанным национальным стандартом РФ², а работы по консервации, ремонту, реставрации и приспособлению к современному использованию проводятся в соответствии с правилами проведения работ по сохранению объектов культурного наследия. Если же применяются процедуры по ГрК РФ, то подготовка проектной документации осуществляется в соответствии с Положением о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию³, а производственные работы проводятся с учётом положений ГрК РФ и при условии обязательного соблюдения требований законодательства РФ об охране объектов культурного наследия.

Для ситуаций, когда работы по сохранению объектов культурного наследия требуют проведения государственной экспертизы проектной документации и получения разрешения на строительство, – такую документацию на работы по сохранению, передаваемую на экспертизу, и разрешение на строительство можно получать на отдельные части здания как на отдельные этапы работ. В случае разработки единого «глобального» проекта по приспособлению здания для современного использования разрешительная документация также должна получаться на отдельные этапы осуществления такого проекта.

В соответствии с п. 12.1 ст. 48, п. 12 ст. 51 ГрК РФ по инициативе застройщика проектная документация может разрабатываться, а разрешение на строительство выдаваться в отношении отдельных этапов работ осуществления строительства или реконструкции. Понятие этапа работ и пределы подготовки проектной документации в его отношении определены Положением о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию⁴, п. 8 которого определяет, что в отношении этапа строительства должна быть возможность его автономного ввода в эксплуатацию и последующей эксплуатации, независимо от иных частей здания. В этой связи возможность осуществления реконструкции «в общем порядке» в отношении только отдельной части или этажа здания затруднена и будет зависеть от возможности обоснования независимой эксплуатации такой части. Что касается работ по сохранению объектов культурного

¹ Письмо Минкультуры России от 24.03.2015 № 90-01-39-ГП «О порядке проведения и приёмки работ по сохранению объекта культурного наследия».

² ГОСТ Р 55528-2013 «Состав и содержание научно-проектной документации по сохранению объектов культурного наследия. Памятники истории и культуры. Общие требования». Утв. Приказом Росстандарта от 28.08.2013 № 593-ст.

³ Утверждено Постановлением Правительства РФ № 87.

⁴ Утверждено Постановлением Правительства РФ № 87.

наследия, то такие работы, даже при необходимости получения заключения экспертизы и разрешения на строительство, не являются работами, осуществляемыми в «общем» порядке, а содержание проектной документации в отношении работ по сохранению не подпадает под регулирование вышеуказанного Положения.

Особенности подготовки проектной документации в рамках работ по сохранению объектов культурного наследия установлены национальным стандартом РФ¹, п. 5.3 которого устанавливает, что в зависимости от технического состояния объекта при осуществлении ремонтно-реставрационных работ научно-проектная документация может разрабатываться в целом на весь комплекс работ по сохранению объектов культурного наследия или на отдельные этапы работ (в соответствии с п. 12.1 ст. 48 ГрК РФ). При этом национальный стандарт РФ не устанавливает какие-либо условия или критерии этапов работ кроме общего понятия «технического состояния объекта». Таким образом, полагаем, что в рамках выполнения работ по сохранению объектов культурного наследия разработка проектной документации возможна в отношении отдельных частей (помещений, этажей) зданий при условии получения задания на проведение работ в отношении таких частей. Оставшиеся части зданий могут использоваться и не требуют прекращения их эксплуатации на время проведения работ по сохранению.

Особенности деятельности в отношении объектов, включённых в Список всемирного наследия ЮНЕСКО

Согласно п. 1 ст. 25 закона № 73-ФЗ ОКН, представляющие собой выдающуюся универсальную историческую, археологическую, архитектурную, художественную, научную, эстетическую, этнологическую или антропологическую ценность, могут быть отнесены к объектам всемирного культурного и природного наследия в порядке, установленном Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия. Конвенция была ратифицирована ещё СССР в 1988 году. Согласно п. 2 ст. 11 Конвенции Комитет всемирного наследия – межправительственный орган при ООН – формирует Список всемирного наследия, в который включаются ценности культурного и природного наследия, имеющие выдающуюся универсальную ценность. В Список всемирного наследия из объектов, находящихся в России, включены, в частности, исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним комплексы памятников, исторические памятники Новгорода и окрестностей. Таким образом, в список включаются как конкретные объекты, так и территории.

В соответствии с параграфом 169 Руководства по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия при каждом случае проведения работ, которые могут сказаться на состоянии объекта наследия, государства – стороны Конвенции направляют ежегодно в уполномоченный международный орган специальные отчёты и заключения по оценке воздействия этих ситуаций на объект. Международный совет по охране памятников и достопримечательных мест (ИКОМОС) выпустил Руководство по осуществлению оценок воздействия на наследие в отношении объектов всемирного культурного наследия, в котором предусмотрены рекомендации для проведения таких оценок воздействия.

Положения руководства развивает ГОСТ Р 58203-2018² и ГОСТ Р 58204-2018³. Отметим, что эти ГОСТы не включены в перечень обязательных стандартов, утверждённый Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521⁴, т.е. носят исключительно добровольный для испол-

¹ ГОСТ Р 55528-2013 «Состав и содержание научно-проектной документации по сохранению объектов культурного наследия. Памятники истории и культуры. Общие требования». Утв. Приказом Росстандарта от 28.08.2013 № 593-ст.

² Национальный стандарт ГОСТ Р 58203-2018 «Оценка воздействия на универсальную ценность объектов всемирного наследия. Состав и содержание отчёта. Общие требования».

³ Национальный стандарт ГОСТ Р 58204-2018 «Проект охранных зон объекта всемирного наследия. Состав и содержание. Общие требования».

⁴ Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

нения характер. Более того, национальные стандарты подлежат принятию во исполнение требований технического регламента, утверждаемого федеральным законом, который также отсутствует.

Обращаем ваше внимание, что в самом тексте национальных стандартов указывается на обязательный характер их применения, что не соответствует требованиям федерального законодательства о статусе национальных стандартов.

Согласно указанным ГОСТам подготовка отчёта об оценке воздействия осуществляется в соответствии с техническим заданием, подготовленным Минкультом РФ, и при его подготовке необходимо:

- определить наследие, потенциально подверженное риску, и его вклад в выдающуюся универсальную ценность объекта всемирного наследия;
- выявить влияние изменений на выдающуюся универсальную ценность (положительное или отрицательное);
- выявить влияние изменений на целостность и подлинность (положительное или отрицательное);
- предложить варианты возможного смягчения негативного воздействия на выдающуюся универсальную ценность.

Подготовленный отчёт об оценке воздействия на выдающуюся универсальную ценность объекта всемирного наследия подлежит согласованию с Минкультуры РФ и далее предоставляется в Комитет всемирного наследия ЮНЕСКО (Париж).

Физические или юридические лица, осуществляющие оценку воздействия на наследие, должны обладать специальными аналитическими навыками в отношении конкретного проекта или места, квалификацией и опытом, соответствующими требованиям объекта, его материальному и нематериальному содержанию, выдающейся универсальной ценности, а также характеру и масштабам предлагаемых изменений.

Особенности деятельности на территории исторических поселений

Отдельные ограничения для градостроительной, хозяйственной и иной деятельности установлены для территорий исторических поселений.

Под историческим поселением понимаются включённые в перечень исторических поселений федерального значения или в перечень исторических поселений регионального значения населённый пункт или его часть, в границах которых расположены ОКН, включённые в реестр, выявленные ОКН и объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения (п. 1 ст. 59 закона № 73-ФЗ).

Перечень исторических поселений федерального значения утверждён Приказом Минкультуры России № 418, Минрегиона России от 29.07.2010 № 339¹, а также дополняется отдельными актами Минкультуры России². К примеру, историческими поселениями федерального значения являются г. Санкт-Петербург, г. Иркутск, г. Ростов. Перечень исторических поселений регионального значения, в свою очередь, утверждается органами государственной власти соответствующего субъекта РФ³. Территорией исторического поселения является территория в границах соответствующего населённого пункта. При этом границы территории исторического поселения могут не совпадать с границами населённого пункта (п. 8 ст. 59 закона № 73-ФЗ).

¹ Приказ Минкультуры России № 418, Минрегиона России от 29.07.2010 № 339 «Об утверждении перечня исторических поселений».

² См., например, Приказ Минкультуры России от 26.12.2014 № 2449 «О включении города Белева Тульской области в перечень исторических поселений федерального значения, утверждении границ территории и предмета охраны исторического поселения город Белев Тульской области».

³ См., например, Постановление Правительства Московской области от 27.09.2013 № 771/43 «Об утверждении Перечня исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Московской области».

К предмету охраны исторического поселения, который утверждается уполномоченным государственным органом применительно к каждому историческому поселению¹, относятся:

- 1) исторически ценные градоформирующие объекты – здания и сооружения, формирующие историческую застройку и объединённые в том числе масштабом, объёмом, структурой, стилем, конструктивными материалами, цветовым решением и декоративными элементами;
- 2) планировочная структура, включая её элементы;
- 3) объёмно-пространственная структура;
- 4) композиция и силуэт застройки – соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов;
- 5) соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озеленёнными);
- 6) композиционно-видовые связи (панорамы), соотношение природного и созданного человеком окружения.

Градостроительная, хозяйственная и иная деятельность в историческом поселении должна осуществляться при условии обеспечения сохранности ОКН, включённых в реестр, выявленных ОКН, которые расположены на территории исторического поселения, и объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения (п. 1 ст. 60 закона № 73-ФЗ).

С этой целью особенности деятельности в историческом поселении предусматриваются, в частности, в градостроительных регламентах, в том числе в отдельных случаях в градостроительных регламентах тех территориальных зон, которые расположены за границами исторического поселения². Предусмотрены и особенности согласования проектов Генплана, проектов ПЗЗ, подготовленных применительно к территориям исторических поселений, – они подлежат согласованию с уполномоченными органами охраны объектов культурного наследия.

Важное значение для застройщиков имеют дополнительные требования для получения разрешения на строительство объекта капитального строительства в историческом поселении. Таким требованием является получение заключения регионального органа охраны ОКН о соответствии раздела проектной документации, содержащего архитектурные решения, предмету охраны исторического поселения и требованиям к архитектурным решениям объектов капитального строительства, установленным градостроительным регламентом (п. 9 ст. 60 закона № 73-ФЗ). Аналогично заключение регионального органа охраны ОКН необходимо для согласования описания внешнего облика объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома. Согласование не требуется в случае использования типовых архитектурных решений, утверждаемых региональным органом охраны ОКН. Подробно о получении подобных согласований см. раздел 1.5.3 настоящего справочника.

Также об ограничениях, связанных с запретом на отклонение от предельных параметров в части предельного количества этажей, предельной высоты зданий, строений, сооружений и требований к архитектурным решениям объектов капитального строительства в границах территорий исторических поселений, см. раздел 1.3.5 настоящего справочника.

¹ Примеры таких актов – Приказ Минкультуры России от 26.10.2017 № 1810 «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Арзамас Нижегородской области», Приказ Минкультуры России от 14.02.2017 № 175 «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Елец Липецкой области».

² Указанное правило применяется, если в границах таких территориальных зон находятся точки (сектора) основных видовых раскрытий композиционно-видовых связей (панорам), составляющих предмет охраны исторического поселения (пп. 3.1 п. 3 ст. 60 закона № 73-ФЗ).

3.2. Особенности получения разрешительной документации и проведения работ по созданию сетей и иных линейных объектов

Строительство линейных объектов

Какие объекты являются линейными?

Термин «линейный объект» неоднократно встречается в отдельных федеральных законах. При этом его определение в законодательстве отсутствует, поскольку в нормативных актах всегда перечисляются только отдельные виды линейных объектов:

1. в соответствии с п. 10.1 ст. 1 ГрК РФ к линейным объектам относятся линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения;
2. в пп. 5 п. 3 ст. 11, ст. 51.2 Водного кодекса Российской Федерации к числу линейных объектов отнесены также мосты, подводные и подземные переходы, трубопроводы, подводные линии связи;
3. согласно п. 1 ст. 11 закона РФ от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» к линейным объектам относятся подводные и подземные переходы, трубопроводы, подводные линии связи;
4. в силу пп. 10 п. 1 ст. 7 закона РФ от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации...» линейными объектами являются подводные и подземные технические сооружения, переходы, сооружения связи, линии связи и коммуникации;
5. пп. 6 п. 1 ст. 7 закона РФ от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» относит к линейным объектам дороги, линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), нефтепроводы, газопроводы и иные трубопроводы, железнодорожные линии и другие подобные сооружения.

Общее определение для линейных объектов пока предлагается только в юридической литературе. Традиционно выделяют следующий перечень характеристик, общих для всех линейных объектов:

- длина объекта намного превышает его ширину;
- объект является сооружением;
- объекту свойственна связь с земельными участками;
- в состав линейного объекта могут входить площадочные объекты, технологически связанные с линейным объектом¹.

При таких обстоятельствах для определения того, является ли объект линейным, целесообразно обращаться к перечням из нормативно-правовых актов, указанных выше. С учётом этого к линейным объектам будут относиться, например, *автомобильные дороги, мосты и линии электропередачи*.

Инженерные сети прямо упомянуты в качестве линейных объектов в отдельных нормативно-правовых актах. Например, в Постановлении Правительства РФ от 07.03.2017 № 269² в качестве линейных объектов прямо указаны сети инженерно-технического обеспечения (тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения). При этом в акте к линейным объектам отнесены в том числе сети, расположенные внутри одного квартала, одного микрорайона.

Согласно позиции Министерства регионального развития РФ, сформулированной в 2011 году, «инженерно-технические сети, обеспечивающие два и более объекта капитального строитель-

¹ Правовое регулирование линейных объектов/Управление развитием территорий. № 2, 2011. С. 71.

² Постановление Правительства РФ от 07.03.2017 № 269 «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории».

ства, рассматриваются как отдельный линейный объект, к которым можно отнести квартальный газопровод и другие линейные объекты (водопровод, канализация, линейно-кабельные сооружения связи и пр.)». При этом Министерство не рассматривает в качестве самостоятельного линейного объекта сети инженерно-технического обеспечения, являющиеся функционально частью отдельного объекта капитального строительства, выходящие за пределы границ земельного участка, отведённого под указанные цели, и при этом не выходящие за пределы элемента планировочной структуры (квартал, микрорайон)¹.

В судебной практике также предлагается определять, является ли сеть инженерно-технического обеспечения линейным объектом, по следующим признакам:

- прокладывается ли она вне здания (до внешней границы наружной конструкции здания);
- проходит ли она через несколько земельных участков;
- имеет ли она значительную протяжённость².

Если сеть соответствует этим признакам, она является линейным объектом.

Таким образом, можно утверждать, что к линейным объектам не относятся сети инженерно-технического обеспечения, *располагающиеся в границах того земельного участка, на котором размещено здание, энергоснабжение которого они обеспечивают.*

Если такие сети выходят за границы земельного участка, но не выходят за пределы элемента планировочной структуры, то с учётом указанного выше Постановления Правительства РФ от 07.03.2017 № 269, позиции судебной практики такую сеть нужно квалифицировать как линейный объект, хотя это противоречит вышеуказанной позиции Минрегиона России.

В ситуации, когда сеть обеспечивает два и более объекта капитального строительства или выходит за пределы элемента планировочной структуры, она является линейным объектом.

Всегда ли линейный объект является объектом капитального строительства?

В соответствии с п. 10 ст. 1 ГрК РФ объект капитального строительства – здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (объекты незавершённого строительства), за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие). В п. 10.1 ст. 1 ГрК РФ предусмотрено, что линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения относятся к линейным объектам.

Поскольку сооружения относятся к объектам капитального строительства, все упоминания о линейных объектах, имеющиеся в ГрК РФ, касаются объектов капитального строительства.

Иными словами, с точки зрения ГрК РФ, линейный объект – это подвид объекта капитального строительства³. Это обусловлено тем, что ГрК РФ регулирует только деятельность, связанную со строительством и реконструкцией объектов капитального строительства.

Вместе с тем капитальность конкретного линейного объекта должна оцениваться с точки зрения наличия у него характеристик сооружения.

В пп. 23 п. 2 ст. 2 закона РФ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» предусмотрено, что сооружение – это результат строительства, представляющий собой объёмную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов.

¹ Письмо Минрегиона России от 20.05.2011 № 13137-ИП/08 «О государственной экспертизе проектной документации на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт сетей инженерно-технического обеспечения».

² Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 13.03.2014 по делу № А28-4571/2013.

³ Применительно к линиям связи Минстрой России прямо указал, что линии связи и сооружения связи не являются временными постройками. Назначение линий связи связано с длительным использованием для оказания услуг связи (письмо Минстроя России от 29.02.2016 № 7064-ОГ/08).

Если линейный объект отвечает признакам сооружения, то на него распространяются положения ГрК РФ о линейных объектах. Если линейный объект не отвечает признакам сооружения, то на него не распространяются нормы ГрК РФ о линейных объектах, но в то же время могут распространяться положения иных законов, которые регулируют отношения, связанные с линейными объектами, не являющимися объектами капитального строительства (земельные, природоохранные и т.д.).

Например, на проведение работ по устройству гравийной или щебёночной дороги не распространяются требования ГрК РФ, поскольку она не является сооружением¹. Но при этом вопросы эксплуатации гравийной и щебёночной дороги регулируются дорожным законодательством².

Специальные правила оформления прав на земельные участки для размещения линейных объектов

После вступления в силу 01.03.2015 большинства положений закона РФ от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 171-ФЗ) процедура предоставления земельного участка для строительства линейных объектов была существенно изменена.

В пп. 4 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ предусмотрено, что договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае его предоставления юридическим лицам для размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, объектов федерального, регионального или местного значения.

По мнению Минэкономразвития России, по рассматриваемому основанию допускается предоставление земельных участков для размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, *в том числе не относящихся к объектам федерального, регионального или местного значения*³. Такую позицию не разделяют многие региональные чиновники, так что правоприменительная практика отличается в разных регионах.

Для строительства иных, чем вышеуказанные, линейных объектов земельные участки предоставляются в общем порядке с учётом ст. 39.1 ЗК РФ, то есть, как правило, в аренду на торгах.

Есть, однако, и альтернативные способы оформления прав на необходимые земельные участки, земли.

Например, ст. 39.23 ЗК РФ предусматривает, что для размещения линейных объектов, не препятствующих разрешённому использованию земельного участка, может быть заключено соглашение об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Например, такое соглашение может быть заключено для строительства примыкания к автомобильной дороге⁴.

В соответствии со ст. 39.37 ЗК РФ возможно установление публичного сервитута для использования земельных участков и (или) земель, в частности, в следующих целях:

1. размещение объектов электросетевого хозяйства, тепловых сетей, водопроводных сетей, сетей водоотведения, линий и сооружений связи, линейных объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, их неотъемлемых технологических частей, если указанные объекты являются объектами федерального, регионального или местного значения, либо необходимы для организации электро-, газо-, тепло-, водо-

¹ Письмо Минэкономразвития России от 30.04.2014 № Д23и-1518.

² Например, приказ Минтранса России от 16.11.2012 № 402 «Об утверждении Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог».

³ П. 61 Информации Минэкономразвития России «Ответы на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 23.07.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴ Письмо Минэкономразвития России от 25.06.2015 № Д23и-2955.

снабжения населения и водоотведения, подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, либо переносятся в связи с изъятием земельных участков, на которых они ранее располагались, для государственных или муниципальных нужд;

2. складирование строительных и иных материалов, размещение временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы) и (или) строительной техники, которые необходимы для обеспечения строительства, реконструкции, ремонта объектов транспортной инфраструктуры федерального, регионального или местного значения, на срок указанных строительства, реконструкции, ремонта.

Также согласно ст. 39.33 ЗК РФ допускается использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута в случае капитального или текущего ремонта линейных объектов, строительства временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы), складирования строительных и иных материалов, техники для обеспечения строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения.

Кроме того, Постановлением Правительства РФ от 03.12.2014 № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов» предусмотрено, что строительство следующих линейных объектов на публичных землях, земельных участках может осуществляться при отсутствии договора аренды (соглашения о сервитуте, публичного сервитута):

1. Подземные линейные сооружения, а также их наземные части и сооружения, технологически необходимые для их использования, для размещения которых не требуется разрешение на строительство.
2. Водопроводы и водоводы всех видов, для размещения которых не требуется разрешение на строительство.
3. Линейные сооружения канализации (в том числе ливневой) и водоотведения, для размещения которых не требуется разрешение на строительство.
4. Линии электропередачи классом напряжения до 35 кВ, а также связанные с ними трансформаторные подстанции, распределительные пункты и иное предназначенное для осуществления передачи электрической энергии оборудование, для размещения которых не требуется разрешение на строительство.
5. Нефтепроводы и нефтепродуктопроводы диаметром DN300 и менее, газопроводы и иные трубопроводы давлением до 1,2 МПа, для размещения которых не требуется разрешение на строительство.
6. Тепловые сети всех видов, включая сети горячего водоснабжения, для размещения которых не требуется разрешение на строительство.
7. Линии связи, линейно-кабельные сооружения связи и иные сооружения связи, для размещения которых не требуется разрешение на строительство¹.
8. Проезды, в том числе вдольтрассовые, и подъездные дороги, для размещения которых не требуется разрешение на строительство.

Перечисленные в этом Постановлении Правительства РФ объекты строятся без получения разрешения на строительство в следующих случаях:

- линейный объект не является объектом капитального строительства, т.е. не соответствует характеристикам сооружения, предусмотренным ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (пп. 2 п. 17 ст. 51 ГрК РФ);

¹ При этом на объекты, созданные до 01.03.2015, данное постановление не распространяется, поскольку эти объекты уже размещены. Также линии и сооружения связи могут быть размещены в соответствии с данным постановлением в случае, если они являются временными, вспомогательными или в соответствии с законом субъекта Российской Федерации не требуют выдачи разрешения на строительство (письмо Минстроя России от 29.02.2016 № 7064-ОГ/08). Данное разъяснение дано применительно к линиям и сооружениям связи, однако представляется, что оно должно учитываться и для размещения иных видов линейных объектов.

- линейный объект является вспомогательным объектом капитального строительства (пп. 3 п. 17 ст. 51 ГрК РФ). С учётом позиции Минрегиона¹ вспомогательным является линейный объект, который функционально обеспечивает *только один объект капитального строительства и при этом не выходит за границы элемента планировочной структуры*;
- в силу специального закона субъекта РФ строительство отдельных линейных объектов осуществляется без оформления разрешения на строительство. Например, такие исключения установлены в областном законе Ленинградской области от 18.05.2012 № 38-оз «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Ленинградской области».

Документация, необходимая для строительства линейного объекта

Градостроительный план земельного участка

В п. 11 ст. 48 ГрК РФ установлено, что подготовка проектной документации линейного объекта осуществляется на основании проекта планировки и проекта межевания территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка ППТиПМ), а не на основании информации, указанной в ГПЗУ.

При этом п. 4 ст. 4 закона РФ от 29.12.2014 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – закон № 191-ФЗ) предусмотрено, что до 31.12.2015 строительство линейных объектов может осуществляться на основании ГПЗУ (информации, указанной в ГПЗУ).

Стоит помнить, что до 31.12.2015 допускалось строительство линейных объектов на основании ГПЗУ. На основании таких «старых» ГПЗУ могут быть выданы разрешения на строительство, даже если в отношении территории не будут разработаны ППТиПМ (об этом см. далее).

В соответствии с редакцией п. 4 ст. 4 закона № 191-ФЗ, действующей с 01.01.2016, в городе Москве ГПЗУ мог использоваться вместо ППТиПМ для строительства линейных объектов в течение более длительного срока – до 31.12.2016.

Документация по планировке территории

Как отмечалось ранее, согласно п. 11 ст. 48 ГрК РФ подготовка проектной документации линейного объекта осуществляется на основании ППТиПМ (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка ППТиПМ).

Однако, исходя из п. 4 ст. 4 закона № 191-ФЗ, до 31.12.2015 в отношении земельных участков, предназначенных для строительства, реконструкции линейных объектов, могли предоставляться ГПЗУ в порядке, установленном ГрК РФ.

Таким образом, до 31.12.2015 проектная документация линейного объекта могла выполняться как на основании ППТиПМ, так и на основании ГПЗУ.

С 01.01.2017 вступили в силу поправки, внесённые в ГрК РФ законом от 03.07.2016 № 373-ФЗ (далее – закон № 373-ФЗ), которым изменены требования к ГПЗУ. Данный закон содержит также переходные положения, относящиеся к градостроительной документации.

Согласно п. 1 ст. 9 закона № 373-ФЗ информация, указанная в градостроительном плане земельного участка, утверждённом до дня вступления в силу закона № 373-ФЗ, может быть использована в течение срока, который установлен нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и не может быть менее чем три года и более чем восемь лет со дня вступления в силу закона № 373-ФЗ, для подготовки проектной документации применительно к объектам капитального строительства и (или) их частям, строящимся, реконструируемым в границах такого земельного участка, выдачи разрешений на строительство. По истечении установленного

¹ Письмо Минрегиона России от 20.05.2011 № 13137-ИП/08 «О государственной экспертизе проектной документации на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт сетей инженерно-технического обеспечения».

срока использования информации, указанной в таком градостроительном плане земельного участка, не допускается.

Таким образом, если линейный объект проектировался на основании ГПЗУ, выданного до 31.12.2015, то разрешение на строительство может быть получено на основании такого «старого» ГПЗУ в течение срока, который должен быть установлен субъектом Федерации, без проверки на соответствие ограничениям, фактически установленным на момент выдачи разрешения на строительство.

Утверждение проекта планировки и проекта межевания территории не является обязательным условием для строительства линейного объекта, если ГПЗУ был получен до 31.12.2015.

В ГрК РФ установлены случаи, когда разработка ППТиПМ не требуется. Согласно пп. 5 п. 3 ст. 41 ГрК РФ разработка указанного документа не требуется, если размещение линейного объекта планируется осуществлять на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и для размещения такого линейного объекта не требуются предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и установление сервитутов. Такие случаи определены выше в соответствии со ст. 39.33 ЗК РФ. Также обратим внимание, что с учётом формулировок пп. 5 п. 3 ст. 41 ГрК РФ под исключение из правила об обязательности ППТиПМ подпадают также случаи установления публичного сервитута согласно ст. 39.37 ЗК РФ. Правительством РФ могут быть установлены иные случаи, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории.

Постановлением Правительства РФ от 07.03.2017 № 269¹, которое принято в соответствии с пп. 5 п. 3 ст. 41 ГрК РФ и вступило в силу с 1 июля 2017 года, установлен такой перечень дополнительных случаев, а именно:

- 1) строительство, реконструкция линейных объектов, обеспечивающих подключение (технологическое присоединение) объектов капитального строительства к существующим электрическим сетям, сетям инженерно-технического обеспечения (тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения), при условии, что такое подключение (технологическое присоединение) объектов капитального строительства не требует строительства и (или) реконструкции существующих электрических сетей, сетей инженерно-технического обеспечения и что такими линейными объектами являются:
 - a) линии электропередачи классом напряжения до 35 кВ включительно, когда расстояние от существующих электрических сетей до границ участка, на котором расположены присоединяемые энергопринимающие устройства, составляет не более 300 метров в городах и посёлках городского типа и не более 500 метров в сельской местности;
 - b) тепловые сети, транспортирующие водяной пар с рабочим давлением до 1,6 МПа включительно или горячую воду с температурой до 150 °С включительно;
 - c) газопроводы с проектным рабочим давлением не более 0,6 МПа, когда протяжённость от существующих сетей газоснабжения до точки подключения, измеряемая по прямой линии (наименьшее расстояние), составляет не более 500 метров в сельской местности и не более 300 метров в границах городских поселений;
 - d) водопроводы и водоводы всех видов диаметром до 500 мм;
 - e) линейные сооружения водоотведения диаметром до 1000 мм.
- 2) строительство, реконструкция объекта, входящего в состав существующего линейного объекта, при условии, что такое строительство, реконструкция осуществляются в полосе отвода существующего линейного объекта (в охранный зоне существующего линейного объекта в случае, если установление полосы отвода не предусмотрено законодательством РФ) и не изменяют границы зон с особыми условиями использования территорий, установленные в связи с размещением существующего линейного объекта, и что общая площадь указанного объекта не превышает 500 кв. метров, высота не превышает 12 метров, количество этажей не превышает двух.

¹ Постановление Правительства РФ от 07.03.2017 № 269 «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории».

3) строительство, реконструкция электрических сетей, сетей связи, сетей инженерно-технического обеспечения (тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения), размещение которых осуществляется внутри одного квартала, одного микрорайона.

Состав и содержание проектов планировки территории, предусматривающих размещение одного или нескольких линейных объектов, устанавливаются Правительством Российской Федерации (п. 5 ст. 42 ГрК РФ). Эти положения Правительство РФ утвердило в Постановлении Правительства РФ от 12.05.2017 № 564 «Об утверждении Положения о составе и содержании проектов планировки территории, предусматривающих размещение одного или нескольких линейных объектов».

Дополнительно отметим, что согласно п. 5 ст. 41 ГрК РФ в отношении линейных объектов не предусмотрена отдельная разработка проекта межевания территории без подготовки проекта планировки территории. При этом укажем, что с 1 сентября 2019 г. в соответствии с законом РФ от 03.08.2018 № 341-ФЗ¹ для выдачи разрешения на строительство линейного объекта, для размещения которого не требуется образование земельного участка, будет достаточно подготовки проекта планировки территории (без проекта межевания территории).

Градостроительное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, поэтому определённые особенности документации по планировке территории для размещения линейных объектов могут предусматриваться законодательством субъекта РФ (п. 1 ст. 3 ГрК РФ).

Например, в Санкт-Петербурге принят закон от 22.01.2015 № 4-5 «О порядке подготовки документации по планировке территории в Санкт-Петербурге и внесении изменений в некоторые законы Санкт-Петербурга». Из п. 7 ст. 2 закона следует особенность проекта планировки территории, разрабатываемого для получения разрешения на строительство линейного объекта, – его разработка не препятствует утверждению общего проекта планировки на ту же территорию.

Как особый вид документации проекты планировки территории для размещения линейных объектов реализуются и в других субъектах РФ².

Также стоит отметить, что из комплексного толкования п.п. 2-5 ст. 45 ГрК РФ следует, что один проект планировки и межевания территории может предусматривать размещение нескольких линейных объектов только в случае, если такие объекты являются объектами одного уровня – федерального, регионального или муниципального. *Поэтому в случае, если в пределах одного элемента планировочной структуры необходимо разместить линейные объекты разного уровня, то требуется утвердить несколько проектов планировки в отношении одной и той же территории.*

Специальные правила о содержании документации по планировке территории, предназначенной для размещения линейного объекта, предусмотрены также в приказе Минтранса России от 06.07.2012 № 199 «Об утверждении Порядка подготовки документации по планировке территории, предназначенной для размещения автомобильных дорог общего пользования федерального значения».

¹ Федеральный закон от 03.08.2018 № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов».

² См., например, Постановление Правительства Республики Башкортостан от 24.11.2015 № 498 «Об утверждении проекта планировки и проекта межевания территории под строительство автомобильной дороги Бураево – Старобалтачево – Куета с выходом на автомобильную дорогу Бирск – Тастуба – Сатка на участке от с. Старобалтачево до с. Мишкино в Балтачевском и Мишкинском районах Республики Башкортостан (1-й пусковой комплекс: от автомобильной дороги Бураево – Старобалтачево – Куета до пересечения с автомобильной дорогой Уразаево – Начарово (протяжённость – 19,0 км))»; Постановление администрации МО города Краснодара от 02.12.2015 № 8138 «О разрешении подготовки документации по планировке территории для размещения линейного объекта (сети газоснабжения, электроснабжения, водоснабжения, канализования, ливневой канализации, автомобильные дороги), ограниченной улицами Пригородной, Звенигородской, Народной, Надежды, Лесопосадочной, им. Евдокии Сокол, Средней, в Прикубанском внутригородском округе города Краснодара»; Постановление Правительства ХМАО – Югры от 13.11.2015 № 389-п «Об утверждении документации по планировке территории для размещения линейных объектов регионального значения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры».

Проектная документация в отношении линейных объектов

В соответствии с п. 7 ст. 51 ГрК РФ для получения разрешения на строительство застройщику требуется предоставить материалы, содержащиеся в проектной документации.

Исключений для строительства линейного объекта ГрК РФ не предусмотрено, поэтому при их строительстве также требуется разработка проектной документации. Требования к содержанию проектной документации в отношении линейных объектов установлены в ст. 48 ГрК РФ и в Постановлении Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию». При этом необходимо отметить, что «в случае строительства, реконструкции, капитального ремонта сетей инженерно-технического обеспечения, являющихся функциональной частью отдельного объекта капитального строительства, выходящих за пределы границ земельного участка, отведённого под указанные цели, и при этом не выходящих за пределы элемента планировочной структуры (квартал, микрорайон), сведения о таких сетях также включаются в раздел 5 проектной документации¹.

В ГрК РФ также установлена особенность подготовки проектной документации, если документацией по планировке территории предусмотрено размещение объекта транспортной инфраструктуры федерального значения либо линейного объекта транспортной инфраструктуры регионального значения или местного значения (п. 1 ст. 48 ГрК РФ). В указанном случае архитектурно-строительное проектирование может осуществляться в том числе в границах не принадлежащего застройщику земельного участка, в то время как по общему правилу для проектирования требуются права на такой земельный участок.

3.3. Особенности получения разрешительной документации и проведения работ по созданию внутриквартальных и межквартальных дорог

Автомобильные дороги как объект капитального строительства

Проектирование, строительство, реконструкция, капитальный ремонт автомобильных дорог осуществляются в соответствии с ГрК РФ, законом от 29.12.2017 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 443-ФЗ), законом от 10.12.1995 года № 196-ФЗ (ред. от 30.12.2018) «О безопасности дорожного движения» (далее – закон № 196-ФЗ) и требованиями закона № 257-ФЗ.

Признание автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) объектом капитального строительства влечёт ряд важных последствий:

1. Для выполнения работ по строительству или реконструкции объектов капитального строительства по общему правилу необходимо получать разрешение на строительство (ст. 51 ГрК РФ).

Отметим, что понятие реконструкции линейного объекта по ГрК РФ шире, чем данный вид работ в отношении автомобильных дорог согласно закону № 257-ФЗ. Так, в соответствии со ст. 1 ГрК РФ реконструкция линейных объектов – это изменение параметров линейных объектов или их участков (частей), которое влечёт за собой изменение класса, категории и (или) первоначально установленных показателей функционирования таких объектов (мощности, грузоподъёмности и других) или при котором требуется изменение границ полос отвода и (или) охранных зон таких объектов. Согласно закону № 257-ФЗ реконструкция автомобильной дороги – комплекс

¹ Письмо Минрегиона России от 20.05.2011 № 13137-ИП/08 «О государственной экспертизе проектной документации на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт сетей инженерно-технического обеспечения».

работ, при выполнении которых осуществляется изменение параметров автомобильной дороги, её участков, ведущее к изменению класса и (или) категории автомобильной дороги либо влекущее за собой изменение границы полосы отвода автомобильной дороги (ст. 3). Об изменении показателей функционирования в данном случае речи не идёт.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 28.09.2009 № 767 «О классификации автомобильных дорог в Российской Федерации» параметрами отнесения дороги к определённому классу или категории являются:

- общее число полос движения;
- ширина полос, обочины и разделительной полосы;
- пересечение с другими автомобильными и железными дорогами;
- доступ с примыкающей дороги в одном уровне (допускается или нет);
- максимальный уровень загрузки движением.

Таким образом, например, замена асфальтового покрытия на бетонное будет отнесена к реконструкции по нормам ГрК РФ (т.к. это влияет на грузоподъёмность), но не будет считаться аналогичными работами по законодательству о дорогах. Подтверждением тому является, в частности, отнесение Приказом Минтранса России от 16.11.2012 № 402¹ замены дорожной одежды (в т.ч. при несоответствии её прочности транспортным нагрузкам) к капитальному ремонту, для выполнения которого разрешение на строительство не требуется. Представляется, что, поскольку речь идёт о специальном отраслевом правовом регулировании, нормы законодательства о дорогах должны иметь приоритет.

2. Для получения разрешения на строительство необходимо оформить права на земельный участок, на котором будут проводиться строительные работы (п. 1 ч. 7 ст. 51 ГрК РФ).

Соответственно, при осуществлении реконструкции участка автомобильной дороги необходимо индивидуализировать и оформить права не только на сам участок дороги, но и на землю под ним (межевание, кадастровый учёт, регистрация права собственности, соглашение об установлении сервитута, решение об установлении публичного сервитута).

В соответствии со ст. 3 закона № 257-ФЗ автомобильная дорога – это объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся её технологической частью (защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог).

Таким образом, в соответствии с законом дорога представляет собой комплексный объект, включающий в том числе земельные участки и подземные конструкции. Как было указано выше, признаком сооружения² – объекта капитального строительства – является наличие подземной части, несущих, а в отдельных случаях – ограждающих конструкций. На основании данной нормы автомобильную дорогу как комплексный объект всегда можно отнести к объектам капитального строительства.

Вместе с тем земельное и гражданское законодательство рассматривает земельные участки как отдельные объекты недвижимости. ФЗ «О концессионных соглашениях» и ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ признают дорожные сооружения и элементы обустройства дорог самостоятельными объектами соглашений.

Судебная практика отмечает, что дороги (как и ряд иных объектов), по своему функциональному назначению представляющие *благоустройство территории* и созданные для проезда к зда-

¹ Приказ Минтранса России от 16.11.2012 № 402 (ред. от 13.11.2018) «Об утверждении Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог».

² П. 23 ч. 2 ст. 2 ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

³ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ниям (сооружениям), не создают нового объекта недвижимости, а представляют собой улучшение полезных свойств земельного участка¹. Отметим, что понятие недвижимого имущества, установленное в ГК РФ (ст. 130), и понятие объекта капитального строительства неравнозначны. Однако сооружения (а вслед за ними и линейные объекты – дороги, отвечающие признакам сооружений) соответствуют признакам обоих терминов. В соответствии с СП 82.13330.2016 «Свод правил. Благоустройство территорий. Актуализированная редакция СНиП III-10-75»² к объектам благоустройства территории относятся внутриквартальные проезды. В Москве под внутриквартальным проездом понимается дорога общего пользования в границах квартала³. В Санкт-Петербурге – это не являющиеся автомобильными дорогами или их частями проезды, включая тротуары, въезды и выезды, расположенные на внутриквартальной территории (территория, расположенная за границами красных линий внутри квартала, а в случае отсутствия красных линий – ограниченная по периметру многоквартирными домами, включая газон)⁴. Соответственно, внутриквартальные проезды предназначены для обеспечения связи между многоквартирными домами и иными объектами на территории объекта планировки – квартала.

Таким образом, автомобильная дорога относится к объектам капитального строительства и одновременно к недвижимости в случае, если она:

- отвечает признакам сооружения согласно ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»;
- не относится к элементам благоустройства.

Дорога может быть создана как сооружение вспомогательного назначения, для строительства (реконструкции) которого не требуется разрешение на строительство.

В соответствии с пп. 3 п. 17 ст. 51 ГК РФ строительство (реконструкция) объектов вспомогательного использования не требует получения разрешения на строительство. Ранее было отмечено, что согласно письму Минрегиона России от 20.05.2011 № 13137-ИП/08 инженерные сети являются вспомогательными объектами в том случае, когда они функционально обеспечивают отдельный объект капитального строительства и не выходят за границы элемента планировочной структуры, в котором расположен отведённый для строительства участок. Представляется, что данное правило применительно к линейным объектам – автомобильным дорогам – следует толковать расширительно: дорожное полотно необязательно должно обеспечивать проезд только к одному объекту недвижимости. Данный вывод продиктован тем, что в отличие от инженерных сетей, расположенных в здании и под землёй, дорога находится на поверхности и в любом случае является общедоступной, однако данное обстоятельство не лишает её подчинённого характера. Кроме того, в другом своём письме Минрегион России делает упор не на количество зданий, а на наличие связи «основной объект – обслуживаемый объект»⁵. Вместе с тем представляется, что для квалификации в качестве вспомогательного объекта дорога и здания должны, как правило⁶, находиться на одном земельном участке.

¹ См.: Определение ВС РФ от 26.04.2016 № 308-КГ16-3285 по делу № А53-7041/2015, Постановление Президиума ВАС РФ от 24.09.2013 № 1160/13 по делу № А76-1598/2012 (в Постановлении отмечается, что термин «объект капитального строительства» является специальным понятием градостроительного законодательства, поэтому он не может подменять собой правовую категорию «объект недвижимого имущества», имеющую иную отраслевую принадлежность, объём и содержание. Исходя из этого объект благоустройства в виде ограждения не является объектом недвижимости, несмотря на то, что является объектом капитального строительства), Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 04.04.2014 по делу № А43-5960/2013, Определение ВАС РФ от 23.07.2014 № ВАС-9394/14 по делу № А43-5960/2013, Определение ВАС РФ от 04.03.2014 № ВАС-1579/13 по делу № А43-7117/2012.

² Утв. Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 16 декабря 2016 г. № 972/пр.

³ Распоряжение ДЖКХиБ г. Москвы от 19.12.2011 № 05-14-833/1 «Об утверждении Инструкции по организации и технологии летней уборки, комплексному содержанию дворовых территорий и внутриквартальных проездов».

⁴ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 09.11.2016 № 961 (ред. от 19.12.2017) «О Правилах благоустройства территории Санкт-Петербурга и о внесении изменений в некоторые постановления Правительства Санкт-Петербурга».

⁵ Письмо Минрегиона РФ от 25.06.2009 № 19669-ИП/08 «О проведении государственной экспертизы проектной документации отдельных объектов капитального строительства».

⁶ Исключением может быть ситуация, когда дорога носит явно подчинённый характер, но находится на нескольких участках в границах одного элемента планировочной структуры, например, когда участки образованы при разделе зем-

Таким образом, разрешение на строительство (реконструкцию) дороги не потребуется, если:

- дорога не является объектом капитального строительства;
- дорога является объектом капитального строительства – сооружением вспомогательного использования;
- существует специальное региональное регулирование.

Для удобства приведём *перечень всех условий, при которых получение разрешительной документации не требуется*:

- 1) дорога не является сооружением согласно ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»;
- 2) дорога относится к элементам благоустройства;
- 3) дорога предназначена для обеспечения одного или нескольких объектов капитального строительства и не выходит за границы элемента планировочной структуры, на территории которого расположен участок с объектами;
- 4) если специальные правила об отсутствии необходимости в получении разрешения установлены законодательством региона (п.п. 5 п. 17 ст. 51 ГрК РФ).

Вместе с тем следует отметить, что указанные выше признаки во многом носят оценочный характер, поэтому во избежание риска признания объекта самовольной постройкой (ст. 222 ГК РФ) и привлечения к административной ответственности (ст. 9.5 КоАП РФ) для выполнения работ по строительству (реконструкции) дороги рекомендуется получать разрешение на строительство либо хотя бы обратиться за его получением и получить отказ, который можно будет предъявлять в случае возникновения спора.

Государственная регистрация прав на дороги (участок дороги) также является спорным вопросом. Квалифицирующим признаком недвижимости традиционно является прочная связь с землёй (ст. 130 ГК РФ), применительно к дорогам – линейным объектам – это наличие признаков сооружения согласно ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

Вместе с тем, как было указано выше, для судебной практики основное значение имеет то, что объект выполняет обслуживающую функцию по отношению к соответствующему земельному участку и находящимся на нём зданиям. Право собственности на такое имущество не подлежит регистрации независимо от его физических характеристик и наличия отдельных элементов, обеспечивающих прочную связь этого сооружения с соответствующим участком¹. Если дорога не носит явно подчинённого, обслуживающего характера и отвечает признакам сооружения (наличие подземной части и несущих конструкций²), право собственности на неё рекомендуется зарегистрировать.

Внутриквартальные и межквартальные дороги

Термины «внутриквартальные и межквартальные дороги (проезды)» используются в законодательстве³. Признаком внутриквартального проезда (дороги) является его расположение в границах одной единицы планировочной структуры, термин межквартальной дороги, как пра-

ли, полученной инвестором при комплексном освоении территории. Кроме того, возможны ситуации, когда для многоквартирного дома собственниками сформирован отдельный участок, однако дорога предназначена для обеспечения его транспортной доступности.

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 24.09.2013 № 1160/13 по делу № А76-1598/2012.

² Например, замощение части земляного полотна на участке щебнем не будет являться созданием объекта недвижимого имущества (см. Письмо Минэкономразвития России от 11.07.2014 № Д23и-2426 «О рассмотрении обращения»).

³ Помимо ранее названных актов также, например, Приказ Минстроя России от 22.12.2015 № 930/пр «Об утверждении перечня показателей развития жилищно-коммунального хозяйства и благоустроенности муниципальных образований и критериев оценки этих показателей в 2015 году»; Приказ Минстроя России от 20.01.2016 № 16/пр «Об утверждении порядка проведения Всероссийского конкурса на звание «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение России»»; Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 29.12.2010 № 189 «Об утверждении СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях»; Распоряжение Правительства Москвы от 03.03.2011 № 156-РП «О возложении функций государственного заказчика на выполнение локальных мероприятий, внесении изменений в распоряжения Правительства Москвы».

вило, не раскрывается. СП 42.13330.2016¹ указывает, что проезды предназначены для подъезда транспортных средств к жилым и общественным зданиям, учреждениям, предприятиям и другим объектам городской застройки внутри районов, микрорайонов, кварталов. Также отдельно выделены улицы в жилой застройке – транспортная и пешеходная связи на территории жилых районов (микрорайонов), выходы на магистральные улицы районного значения, улицы и дороги регулируемого движения.

Под кварталом (микрорайоном) понимается основной планировочный элемент² застройки в границах красных линий или других границ, размер территории которого, как правило, от 5 до 60 га. В квартале могут выделяться земельные участки жилой застройки для отдельных домов (домовладений) или групп жилых домов в соответствии с планом межевания территории. Таким образом, дорога, расположенная на территории микрорайона (квартала), может рассматриваться как вспомогательный объект капитального строительства (создание которого не требует получения разрешения на строительство), поскольку она:

- не выходит за границы элемента планировочной структуры – микрорайона;
- предназначена для обеспечения нескольких домов (групп домов) на территории одного элемента планировочной структуры (и, как правило, находится на одном земельном участке с обеспечиваемыми зданиями).

При определении вспомогательного характера объекта, в первую очередь, необходимо учитывать именно признаки дороги, характеризующие её подчинённый характер, а не название. Внутриквартальный подъезд в зависимости от его характеристик может быть также отнесён к объектам, не являющимся капитальным строительством и недвижимостью (т.е. элемент благоустройства участка при отсутствии признаков сооружения).

Несколько микрорайонов объединяются в район, образуемый, как правило, в пределах территории, ограниченной городскими магистралями, линиями железных дорог, естественными рубежами (река, лес и др.).

Площадь территории района не должна превышать 250 га³. Дорога, связывающая несколько микрорайонов (кварталов) на территории района (межквартальная дорога), не будет относиться к вспомогательным объектам капитального строительства, поскольку:

- несмотря на то, что район является элементом планировочной структуры, он разделён на микрорайоны применительно к зданиям, на территории которых дорога и должна выполнять подчинённую функцию;
- она предназначена для обеспечения доступа не к одному зданию или нескольким взаимосвязанным объектам, а для обеспечения связи между большим количеством домов.

Квалификация межквартального проезда как объекта, для создания которого не требуется разрешение на строительство, возможна в том случае, если он будет состоять из нескольких внутриквартальных дорог, отвечающих признакам вспомогательных сооружений.

Кварталы и микрорайоны являются объектами документов территориального планирования и документов по планировке территории. Как было указано ранее, применительно к системе градостроительных документов ППТиПМ разрабатываются в отношении отдельных элементов планировочной структуры⁴. При этом основная часть проекта планировки территории включает в себя в том числе линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, объекты транспортной инфраструктуры. Соответственно, при разработке ППТиПМ в отношении микрорайона в данную

¹ Свод правил СП 42.13330.2016 «СНиП 2.07.01-89*. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений».

² В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19.11.2014 № 1221 (ред. от 21.12.2018) «Об утверждении Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов» к элементам планировочной структуры относятся зона (массив), район (в том числе жилой район, микрорайон, квартал, промышленный район), территории размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений.

³ СП 42.13330.2016 «Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*».

⁴ Отметим, что с 1 июля 2017 г. по общему правилу разработка ППТиПМ в целях размещения объектов капитального строительства применительно к территории, в границах которой не предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, не требуется (ГрК РФ в редакции Федерального закона от 03.07.2016 № 373-ФЗ).

документацию включаются сведения о дорогах. Как и в отношении иных линейных объектов, ППТиПМ будут являться основанием для разработки проектной документации для строительства (реконструкции) дорог.

В том случае, если участок (квартал) предоставляется для развития застроенной территории (ст. 46.1 ГрК РФ) или в рамках комплексного освоения территории (ст. 46.4 ГрК РФ), в т.ч. для строительства жилья эконом-класса (ст. 46.6 ГрК РФ), обязанность по разработке ППТиПМ, учитывающих расположение всех объектов, лежит на инвесторе. При создании (реконструкции) дороги в качестве самостоятельного объекта необходимо разработать ППТиПМ на данную территорию (аналогично иным линейным объектам)⁵.

Проектная документация разрабатывается в соответствии с общими правилами. Законом № 257-ФЗ установлено, что состав и требования к содержанию разделов проектной документации автомобильных дорог, их участков устанавливаются Правительством РФ, однако в настоящее время такие нормы отсутствуют.

3.4. Особенности создания искусственных земельных участков и объектов на них

Вопросы создания искусственных земельных участков регулируются Федеральным законом от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (далее – закон № 246-ФЗ).

Согласно ст. 3 закона № 246-ФЗ искусственный земельный участок – это сооружение, создаваемое на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части путём намыва или отсыпки грунта либо использования иных технологий и признаваемое после ввода его в эксплуатацию также земельным участком. Он может как прилегать к существующим земельным участкам, так и быть изолированным от них.

Для создания искусственного земельного участка предоставление земельного участка, водного объекта или его части лицу, осуществляющему создание такого искусственного земельного участка, не требуется (п. 4 ст. 6 закона № 246-ФЗ).

Весь процесс создания искусственных земельных участков (далее – ИЗУ) условно можно разделить на следующие этапы:

1. Принятие инициативы и подготовка проекта разрешения на создание ИЗУ.
2. Согласование проекта разрешения на создание ИЗУ.
3. Получение разрешения на создание ИЗУ.
4. Заключение договора о создании ИЗУ.
5. Проведение работ, необходимых для создания ИЗУ.
6. Получение разрешения на ввод ИЗУ в эксплуатацию.

Рассмотрим ключевые особенности каждого из перечисленных этапов.

Инициатива по созданию ИЗУ

В соответствии с п. 1 ст. 4 закона № 246-ФЗ инициаторами создания ИЗУ могут быть как федеральные и региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, так и физические и юридические лица.

⁵ Согласно ГрК РФ в редакции, вступившей в силу с 1 июля 2017 года, разработка ППТиПМ в отношении линейного объекта не требуется, если размещение линейного объекта планируется осуществлять на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и для размещения такого линейного объекта не требуются предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и установление сервитутов (пп. 5 п. 3 ст. 41 ГрК РФ).

Инициатор создания ИЗУ осуществляет подготовку проекта разрешения на создание ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части.

Такой проект должен содержать:

- 1) указание на планируемое использование ИЗУ с указанием предполагаемого целевого назначения, в том числе вида, видов разрешённого использования ИЗУ. В проекте может быть указан конкретный объект капитального строительства, для размещения которого создаётся ИЗУ;
- 2) планируемое местоположение ИЗУ.

Обязательными приложениями к проекту являются схема размещения ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части и обоснование создания ИЗУ. Требования к схеме размещения ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части, к составу и содержанию обоснования создания ИЗУ установлены Приказом Минприроды России от 29.06.2012 № 198¹.

Согласование проекта разрешения на создание ИЗУ

Согласно п. 5 ст. 4 закона проект разрешения на создание ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, должен быть согласован со следующими органами:

- 1) федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими:
 - государственный надзор в области использования и охраны водных объектов – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) (п. 5.1.6 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400);
 - федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов – Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) (п. 3 Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, утв. Постановлением Правительства РФ от 25.12.2012 № 1394);
 - государственный надзор в области внутреннего водного транспорта – Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) (п. 2 Постановления Правительства РФ от 19.03.2013 № 236 «О федеральном государственном транспортном надзоре»);
 - функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского и речного транспорта (за исключением случаев, если ИЗУ создаётся на водном объекте в акватории морского порта) – Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) (п. 1 Положения о Федеральном агентстве морского и речного транспорта, утв. Постановлением Правительства РФ от 23.07.2004 № 371).
- 2) органом исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого планируется создание искусственного земельного участка².
- 3) органами местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых планируется создание искусственного земельного участка³.

¹ Приказ Минприроды России от 29.06.2012 № 198 «Об утверждении Требований к схеме размещения искусственного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части и Требований к составу и содержанию обоснования создания искусственного земельного участка».

² В Санкт-Петербурге таким органом является Комитет имущественных отношений (п. 3.54.3 Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 16.02.2015 № 98 «О Комитете имущественных отношений Санкт-Петербурга и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Санкт-Петербурга»). Согласование происходит в соответствии с Административным регламентом Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга по предоставлению государственной услуги по согласованию проекта разрешения на создание искусственного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части в случае создания такого искусственного земельного участка на территории субъекта Российской Федерации – города федерального значения Санкт-Петербурга, утв. распоряжением Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга от 05.03.2018 № 19-р.

³ Не применимо для городов федерального значения в силу особенностей муниципальной власти в городе федерального значения. Например, в соответствии с положениями закона Санкт-Петербурга от 11.12.2013 № 668-117 «О реализа-

Сроки согласования проекта в органах и организациях – не более 1 месяца (п. 8 ст. 4 закона № 246-ФЗ).

Необходимо отметить, что законом № 246-ФЗ не предусмотрено оснований для отказа в согласовании проекта разрешения на создание ИЗУ.

В соответствии с п. 10 ст. 4 закона № 246-ФЗ в случае получения инициатором создания ИЗУ замечаний от органов государственной власти по проекту разрешения на создание ИЗУ инициатор создания ИЗУ вправе повторно направить такой проект на согласование после устранения данных замечаний либо принять решение о создании согласительной комиссии с участием органов государственной власти, направивших данные замечания. В случае, если инициатором создания ИЗУ является физическое или юридическое лицо, решение о создании согласительной комиссии вправе принять уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ по инициативе такого физического или юридического лица¹.

Максимальный срок работы согласительной комиссии не может превышать один месяц.

В п. 5 ст. 5 закона № 246-ФЗ предусмотрены следующие основания для отказа в выдаче разрешения на создание ИЗУ:

- 1) отсутствие документов, которые необходимо представить в уполномоченный орган (пп. 1–4 п. 1 ст. 5 закона № 246-ФЗ);
- 2) отсутствие в проекте разрешения на создание ИЗУ необходимых сведений (п. 3 ст. 4 закона № 246-ФЗ);
- 3) наличие замечаний органов государственной власти по проекту разрешения на создание ИЗУ, которые поступили в течение месяца со дня поступления данного проекта на согласование и не устранены на дату подачи заявления о создании ИЗУ, либо такой проект не согласован по итогам работы согласительной комиссии.

Отказ в выдаче разрешения на создание ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части по иным основаниям не допускается.

Из изложенного следует, что, если в течение месяца со дня поступления проекта разрешения на создание ИЗУ на согласование в уполномоченные органы государственной власти соответствующие замечания на проект не поступят, проект считается согласованным. В соответствии с п. 1 ст. 5 закона № 246-ФЗ обязательное представление согласования проекта от указанных органов для получения разрешения на создание ИЗУ не предусмотрено.

Выдача разрешения на создание ИЗУ

Согласно п. 1 ст. 5 закона № 246-ФЗ после получения необходимых согласий инициатор создания ИЗУ направляет в орган исполнительной власти, уполномоченный на выдачу разрешения на создание ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части, заявление о создании ИЗУ.

В п. 2 ст. 5 закона № 246-ФЗ содержится закрытый перечень органов, уполномоченных на выдачу такого разрешения, а именно:

- 1) Правительство РФ в случае, если планируется создание ИЗУ для обеспечения обороны страны и безопасности государства;

ции Федерального закона «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» полномочия муниципальных образований по согласованию проекта разрешения на создание ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части на территории Санкт-Петербурга осуществляют:

- 1) Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, если создание ИЗУ планируется на территории внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга в соответствии с законом Санкт-Петербурга от 30 июня 2005 года № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга». В соответствии с указанным законом границы муниципальных образований проходят по береговой линии и не распространяются на территорию Финского залива.
- 2) Правительство Санкт-Петербурга – во всех остальных случаях.

¹ Например, в Санкт-Петербурге таким органом является Комитет имущественных отношений (п. 3.54.4 Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 16.02.2015 № 98 «О Комитете имущественных отношений Санкт-Петербурга и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Санкт-Петербурга»).

- 2) уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в случае, если ИЗУ создаётся на водном объекте, который находится в федеральной собственности, полностью расположен на территориях соответствующих субъектов РФ и использование водных ресурсов которого осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов РФ, либо на водном объекте или его части, которые находятся в федеральной собственности и не расположены на территориях субъектов РФ, а также в случае, если искусственный земельный участок создаётся на водном объекте в акватории морского порта;
- 3) орган исполнительной власти субъекта РФ в случае, если создаётся искусственный земельный участок на водном объекте, который находится в федеральной собственности и расположен на территории субъекта РФ, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 1 и 2¹.

К заявлению о создании ИЗУ прилагаются следующие документы:

- 1) выписка из Единого государственного реестра юридических лиц (для заявителей – юридических лиц);
- 2) проект разрешения на создание искусственного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части;
- 3) схема размещения искусственно созданного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части;
- 4) обоснование создания искусственного земельного участка;
- 5) заключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций о согласовании проекта разрешения на создание искусственного земельного участка;
- 6) замечания органов государственной власти, органов местного самоуправления по проекту разрешения на создание искусственного земельного участка (при наличии);
- 7) документ о согласовании проекта разрешения на создание искусственного земельного участка по итогам работы согласительной комиссии (при наличии).

Срок рассмотрения заявления о выдаче разрешения на создание ИЗУ уполномоченным органом составляет тридцать дней (п. 3 ст. 5 закона № 246-ФЗ).

Заключение договора о создании ИЗУ

Договор о создании ИЗУ является договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами. К отношениям сторон по договору о создании ИЗУ применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в договоре о создании ИЗУ, если иное не вытекает из закона № 246-ФЗ.

Согласно п. 3 ст. 7 закона № 246-ФЗ договор заключается с победителем открытого аукциона на право заключить договор о создании ИЗУ, за исключением следующих случаев:

- 1) договор заключается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с лицом, определённым указом или распоряжением президента РФ либо распоряжением Правительства РФ;
- 2) договор заключается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с лицом, осуществляющим создание морского порта или расширение территории морского порта на основании предусматривающего создание искусственного земельного

¹ В Санкт-Петербурге таким органом является Комитет имущественных отношений (п. 3.54.2 Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 16.02.2015 № 98 «О Комитете имущественных отношений Санкт-Петербурга и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Санкт-Петербурга»). Выдача разрешений осуществляется в соответствии с Административным регламентом Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешения на создание искусственного земельного участка в случае, если создаётся искусственный земельный участок на водном объекте, который находится в федеральной собственности и расположен на территории субъекта Российской Федерации – города федерального значения Санкт-Петербурга, за исключением случаев, предусмотренных в пунктах 1 и 2 части 2 статьи 5 Федерального закона «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», утверждённым Распоряжением Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга от 17.05.2018 № 58-р.

участка решения Правительства РФ о создании морского порта или расширении территории морского порта;

- 3) договор заключается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с собственником или арендатором земельного участка, который расположен в границах территории морского порта или в речном порту и будет иметь общую границу с ИЗУ, при условии, что на ИЗУ планируется размещение объекта капитального строительства, технологически связанного с объектом капитального строительства, размещённым на земельном участке в границах территории морского порта или в речном порту, либо планируется размещение объекта капитального строительства, предназначенного для осуществления деятельности в речном или морском порту, одновременно на земельном участке в границах территории морского порта или в речном порту и ИЗУ;
- 4) договор заключается с участником аукциона, который сделал предпоследнее предложение о цене предмета аукциона (цене права на заключение договора) в случае, если победитель аукциона уклонился от заключения договора;
- 5) договор заключается с единственным участником аукциона в случае, если аукцион признан несостоявшимся, когда на участие в аукционе подана одна заявка и заявитель признан участником аукциона либо в аукционе участвовали менее двух участников.

Порядок организации и проведения открытого аукциона на право заключить договор о создании ИЗУ предусмотрен в ст. 8 закона № 246-ФЗ.

В соответствии с п. 4 ст. 7 закона № 246-ФЗ договор о создании ИЗУ заключается:

- 1) федеральным или региональным органом исполнительной власти, органом местного самоуправления, являющимися инициаторами создания ИЗУ, за исключением случаев:
 - когда договор заключается без проведения аукциона уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с лицом, определённым указом или распоряжением президента РФ либо распоряжением Правительства РФ;
 - когда договор заключается без проведения аукциона уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с лицом, осуществляющим создание морского порта или расширение территории морского порта на основании предусматривающего создание ИЗУ решения Правительства РФ о создании морского порта или расширении территории морского порта;
 - предусмотренных двумя нижеуказанными пунктами;
- 2) уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти в случае создания искусственного земельного участка на водном объекте в акватории морского и речного порта;
- 3) уполномоченным органом субъекта РФ в случаях, если инициатором создания искусственного земельного участка является физическое или юридическое лицо, за исключением случаев, предусмотренных двумя вышеуказанными пунктами.

Существенные условия договора о создании ИЗУ перечислены в п.п. 6 и 7 ст. 7 закона № 246-ФЗ.

Проведение работ, необходимых для создания ИЗУ

В соответствии с п. 1 ст. 6 закона № 246-ФЗ к работам, необходимым для создания ИЗУ, относятся:

1) подготовка документации по планировке территории в планируемых границах ИЗУ

Подготовка документации по планировке территории осуществляется до создания ИЗУ в целях установления характеристик её планируемого развития в планируемых границах ИЗУ.

Утверждение документации по планировке территории, подготовленной лицом, с которым заключён договор, осуществляется (п. 4.1 ст. 9 закона № 246-ФЗ):

- 1) федеральными органами исполнительной власти, являющимися инициаторами создания ИЗУ, либо уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти в случае создания ИЗУ на водном объекте в акватории морского и речного порта;

- 2) органом государственной власти субъекта РФ в случае, если данный орган является инициатором создания ИЗУ, либо в случае, если инициатором создания ИЗУ является физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, или юридическое лицо;
- 3) органом местного самоуправления, являющимся инициатором создания ИЗУ.

Утверждение документации по планировке территории осуществляется в течение тридцати календарных дней со дня приёма заявления и документации по планировке территории.

После ввода искусственного земельного участка в эксплуатацию внесение иных изменений в документацию по планировке территории осуществляется в порядке, установленном ГрК РФ.

2) выполнение инженерных изысканий для подготовки проектной документации для создания ИЗУ

3) подготовка проектной документации для создания ИЗУ (далее – проектная документация)

Подготовка проектной документации ИЗУ осуществляется на основании результатов инженерных изысканий, выполненных в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, и с учётом характеристик планируемого развития территории, содержащихся в документации по планировке территории в планируемых границах ИЗУ.

ГПЗУ для подготовки проектной документации ИЗУ не требуется (п. 1 ст. 10 закона № 246-ФЗ).

Проектная документация ИЗУ подлежит государственной экспертизе, проводимой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, и государственной экологической экспертизе, проводимой в соответствии с Федеральным законом от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (п. 4 ст. 10 закона № 246-ФЗ).

В случае, если разрешением на создание ИЗУ либо решением о создании морского порта или расширении территории морского порта предусмотрено также строительство одного или нескольких объектов капитального строительства (далее – ОКС) на таком ИЗУ, подготовка проектной документации искусственного земельного участка и таких ОКС осуществляется одновременно. При этом в случае, если создание ИЗУ и строительство на нём ОКС будут осуществляться одним лицом, такое лицо может подготовить на них одну проектную документацию (п. 5 ст. 10 закона № 246-ФЗ).

В случае подготовки отдельной проектной документации ОКС, размещаемого на ИЗУ, выполнение инженерных изысканий для подготовки такой проектной документации не требуется. Подготовка проектной документации осуществляется в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности с учётом конструктивных и объёмно-планировочных решений, содержащихся в проектной документации ИЗУ (п. 6 ст. 10 закона № 246-ФЗ).

4) проведение работ по созданию ИЗУ (намыв, отсыпка грунта или проведение работ с использованием иных технологий)

Для проведения работ по созданию ИЗУ требуется получение отдельного разрешения в порядке, установленном ГрК РФ с учётом особенностей, предусмотренных ст. 11 закона № 246-ФЗ.

Разрешение на проведение работ по созданию ИЗУ выдаётся (п. 2 ст. 11 закона № 246-ФЗ):

- 1) уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в случае создания ИЗУ на водном объекте в акватории морского или речного порта, во внутренних морских водах, в территориальном море РФ, в случае создания ИЗУ на основании решения о создании морского порта или расширении территории морского порта¹, а также в случае создания ИЗУ на территориях двух и более субъектов РФ²;

¹ В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25.07.2012 № 769 «Об определении уполномоченных федеральных органов исполнительной власти на выдачу разрешений на проведение работ по созданию искусственного земельного участка» таким органом является Федеральное агентство морского и речного транспорта.

² В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25.07.2012 № 769 «Об определении уполномоченных федеральных органов исполнительной власти на выдачу разрешений на проведение работ по созданию искусственного земельного участка» таким органом является Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ.

- 2) органом исполнительной власти субъекта РФ в случае создания ИЗУ на территориях двух и более муниципальных образований (городских округов, муниципальных районов);
- 3) органом местного самоуправления муниципального района в случае создания ИЗУ на территориях двух и более поселений, на межселенной территории в границах муниципального района, а также на территориях сельских поселений в границах муниципального района, если иное не установлено законом субъекта РФ;
- 4) органами местного самоуправления городского округа, поселения в иных случаях.

Для выдачи разрешения на проведение работ по созданию ИЗУ лицо, с которым заключён государственный или муниципальный контракт на создание ИЗУ, либо лицо (лица), с которым заключён договор о создании ИЗУ, направляет в уполномоченные на выдачу разрешений на проведение работ по созданию ИЗУ орган государственной власти или орган местного самоуправления заявление о выдаче разрешения на проведение работ по созданию ИЗУ. К указанному заявлению прилагаются следующие документы:

- 1) материалы, содержащиеся в проектной документации ИЗУ:
 - пояснительная записка;
 - проект организации проведения работ по созданию ИЗУ;
- 2) в случае невозможности получения таких документов в рамках межведомственного взаимодействия:
 - разрешение на создание ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части либо решение о создании морского порта или расширении территории морского порта;
 - договор о создании ИЗУ;
- 3) положительное заключение государственной экспертизы проектной документации ИЗУ, положительное заключение государственной экологической экспертизы этой проектной документации.

Рассмотрение заявления на выдачу разрешения на проведение работ по созданию ИЗУ осуществляется в течение десяти дней со дня получения заявления (п. 5 ст. 11 закона № 246-ФЗ).

В случае, если разрешением на создание ИЗУ либо решением о создании морского порта или расширении территории морского порта предусмотрено также строительство одного или нескольких ОКС на таком ИЗУ, одновременно выдаются разрешение на проведение работ по созданию ИЗУ и разрешение на строительство размещаемого на таком ИЗУ объекта капитального строительства (п. 6 ст. 11 закона № 246-ФЗ).

Для выдачи разрешения на строительство ОКС на ИЗУ в указанном случае правоустанавливающие документы на земельный участок и ГПЗУ не требуются (п. 8 ст. 11 закона № 246-ФЗ).

Получение разрешения на ввод ИЗУ в эксплуатацию

Разрешение на ввод ИЗУ в эксплуатацию выдаётся органом, выдавшим разрешение на проведение работ по созданию ИЗУ, в течение десяти дней со дня поступления соответствующего заявления (п. 3 ст. 12 закона № 246-ФЗ).

К заявлению о выдаче разрешения на ввод ИЗУ в эксплуатацию прилагаются следующие документы:

- 1) разрешение на проведение работ по созданию ИЗУ либо разрешение на строительство ОКС в случае, если решение о создании ИЗУ принято или разрешение на строительство ИЗУ выдано до дня вступления в силу закона № 246-ФЗ (02.08.2011);
- 2) акт приёмки ИЗУ (в случае, если предоставление такого акта для выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию предусмотрено ГрК РФ)¹;
- 3) документ, подтверждающий соответствие ИЗУ требованиям технических регламентов и подписанный лицом, осуществляющим его создание;

¹ В соответствии с пп. 4 п. 3 ст. 55 ГрК РФ акт приёмки объекта капитального строительства требуется для выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию в случае осуществления строительства, реконструкции на основании договора строительного подряда.

- 4) документ, подтверждающий соответствие параметров ИЗУ проектной документации и подписанный лицом, осуществляющим его создание;
- 5) заключение органа государственного строительного надзора о соответствии ИЗУ требованиям технических регламентов и проектной документации, заключение государственного экологического надзора.

В случае, если разрешением на создание ИЗУ либо решением о создании морского порта или расширении территории морского порта предусмотрено также строительство одного или нескольких ОКС на таком ИЗУ, осуществляется одновременно выдача разрешения на ввод ИЗУ в эксплуатацию и размещённого на нём ОКС (п. 5 ст. 12 закона № 246-ФЗ).

Для выдачи разрешения на ввод ОКС в эксплуатацию в указанном случае правоустанавливающие документы на земельный участок и ГПЗУ не требуются (п. 5.1 ст. 12 закона № 246-ФЗ).

Разрешение на ввод ИЗУ в эксплуатацию одновременно является:

- 1) переводом земель водного фонда или земель иных категорий, занятых водным объектом, в земли категории, указанной в разрешении на создание ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части (пп. 1 п. 1 ст. 14 закона № 246-ФЗ).

При этом в случае создания ИЗУ на водном объекте, расположенном на землях, не относящихся к землям водного фонда, такой ИЗУ со дня ввода в эксплуатацию относится к землям той же категории, что и ИЗУ, на котором располагались водный объект или его часть, если в разрешении на создание ИЗУ не предусмотрено его отнесение к землям иной категории (п. 4 ст. 14 закона № 246-ФЗ).

Принятие решений о переводе земель водного фонда в земли иных категорий и об установлении и (или) изменении вида, видов разрешённого использования ИЗУ не требуется (п. 2 ст. 14 закона № 246-ФЗ).

- 2) установлением и (или) изменением предусмотренных документацией по планировке территории ИЗУ вида, видов разрешённого использования ИЗУ (пп. 2 п. 1 ст. 14 закона № 246-ФЗ).
- 3) основанием для внесения изменений в Генеральный план поселения, Генеральный план городского округа, генеральные планы городов федерального значения, схемы территориального планирования муниципальных районов в части изменения границ населённых пунктов (в случае, если в соответствии с разрешением на создание ИЗУ предусмотрено его отнесение к землям населённых пунктов) (п. 3 ст. 14 закона № 246-ФЗ).

В этом случае *не требуется*:

- проведение общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам, предусматривающим внесение изменений в генеральные планы;
- принятие решений о включении искусственных земельных участков в границы населённых пунктов до утверждения генеральных планов, схем территориального планирования.

Изменение категории, установление и (или) изменение вида, видов разрешённого использования ИЗУ осуществляются в соответствии с земельным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности.

3.5. Легализация самовольной постройки

Прежде чем рассматривать порядок ввода самовольной постройки в гражданский оборот, необходимо определиться с признаками самовольной постройки и правовыми актами, которые регулируют данный институт.

Самовольная постройка регулируется ст. 222 ГК РФ, ст. 22 закона от 30.11.1994 № 52-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», рядом статей ГрК РФ, Постановлением Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пле-

нума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (далее – Постановление Пленума ВС РФ, ВАС РФ 10/22), Информационным письмом Президиума ВАС РФ от 09.12.2010 № 143 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Информационное письмо Президиума ВАС РФ №143) и рядом Обзоров судебной практики¹.

Признаки самовольной постройки

Критерии, определяющие объект капитального строительства (далее – ОКС) как самовольную постройку, установлены в п. 1 ст. 222 ГК РФ.

Прежде всего необходимо отметить, что самовольной постройкой могут быть: здание, строение, сооружение или другое строение, то есть только недвижимое имущество, а на различные временные, легковозводимые, сборно-разборные конструкции, не являющиеся капитальными, нормы о самовольной постройке не распространяются (п. 29 Постановления Пленумов ВС РФ, ВАС РФ 10/22).

Обращение в суд с требованием о сносе постройки, которая не является недвижимостью, не подлежит удовлетворению², одновременно с этим согласно абз. 4 п. 52 Постановления Пленума ВС РФ, ВАС РФ 10/22 надлежащим способом защиты права в данном случае будет являться иск о признании права отсутствующим³.

Самовольной постройкой может быть не только ОКС, строительство которого завершено, но и объект незавершенного строительства (п. 30 Постановления Пленумов ВС РФ, ВАС РФ 10/22). Исходя из этого, на объект незавершенного строительства как на самовольную постройку может быть признано право собственности при наличии оснований, установленных ст. 222 ГК РФ.

С учётом того, что текущие формулировки ст. 222 ГК РФ являются третьей редакцией, для понимания применимости судебной практики за разные годы и её актуальность целесообразно проследить эволюцию требований к самовольным постройкам. Сравнительный анализ редакций, представленный в таблице ниже, достаточно наглядно показывает, как именно менялся подход законодателя к оценке построек как самовольных.

Таблица 25. КРИТЕРИИ САМОВОЛЬНОЙ ПОСТРОЙКИ

Критерий	Редакция с 2006 по 2015 год ⁽¹⁾	Редакция с 2015 по 03.08.2018 ⁽²⁾	Текущая редакция ⁽³⁾
Объект	жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество	здание, сооружение или другое строение	здание, сооружение или другое строение
Земельный участок	не отведённый для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами	не предоставленный в установленном порядке, или на земельном участке, разрешённое использование которого не допускает строительства на нём данного объекта	не предоставленный в установленном порядке, или на земельном участке, разрешённое использование которого не допускает строительства на нём данного объекта

¹ См., напр., «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2018)» утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.12.2018; «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2017)» утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.04.2017; «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2016)» утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.12.2016; «Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством» утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.03.2014 (далее – Обзор по делам о самовольном строительстве); и др.

² См., напр., Постановление Президиума ВАС РФ от 24.01.2012 № 12576/11 по делу № А46-14110/2010.

³ Данный способ защиты актуален, если право собственности на движимое имущество зарегистрировано в ЕГРН как на недвижимое.

Критерий	Редакция с 2006 по 2015 год ⁽¹⁾	Редакция с 2015 по 03.08.2018 ⁽²⁾	Текущая редакция ⁽³⁾
Отсутствие разрешения	созданное без получения на это необходимых разрешений	без получения на это необходимых разрешений	без получения на это необходимых в силу закона согласований, разрешений
Нарушение требований	с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил	с нарушением градостроительных и строительных норм и правил	с нарушением градостроительных и строительных норм и правил
Критерий даты для оценки соответствия	–	–	требования к ВРИ участка и наличию согласований/разрешений были на дату начала создания самовольной постройки и являются действующими на дату выявления самовольной постройки
Критерий «добросовестности» (исключение)	–	–	созданные с нарушением установленных в соответствии с законом ограничений использования участка, если собственник данного объекта не знал и не мог знать о действии указанных ограничений

(1) Федеральный закон от 30.06.2006 № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощённом порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества».

(2) Федеральный закон от 13.07.2015 № 258-ФЗ «О внесении изменений в статью 222 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

(3) Федеральный закон от 03.08.2018 № 339-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 22 Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

В целом следует признать, что требования, позволяющие отнести постройку к самовольной, с каждой редакцией ужесточаются и становятся максимально конкретными.

Признаки самовольной постройки:

- 1) размещена на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке либо его разрешённое использование не допускает строительства на нём данного объекта;
- 2) создана без получения необходимых согласований, разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил;
- 3) возведена на земельном участке в нарушение установленных законом ограничений использования участка.

Для признания постройки самовольной необходимо наличие хотя бы одного из перечисленных признаков.

Необходимость получения согласований или разрешений, а также содержание градостроительных и строительных норм и правил, разрешённое использование земельного участка оценивается на дату начала возведения или создания самовольной постройки. Из п. 1 ст. 222 ГК РФ следует, что невозможно признание постройки самовольной, если она возведена с нарушением градостроительных или строительных норм и правил, которые утратили силу на момент выявления такой постройки.

Положения ст. 222 ГК РФ распространяются на самовольную реконструкцию недвижимого имущества, в результате которой возник новый объект (п. 28 Постановления Пленумов ВС РФ, ВАС РФ 10/22).

В то же время следует помнить, что применительно к жилым зданиям в случае изменения расположения неконструктивных перегородок и прочих работ не подлежит применению норма ст. 222 ГК РФ, а действуют специальные нормы о самовольной перепланировке (ст. 29 ЖК РФ), влекущие принципиально иные последствия.

Последними изменениями в ст. 222 ГК РФ¹ введено правило, согласно которому не является самовольной постройкой ОКС, созданный с нарушением установленных законом ограничений использования земельного участка, если собственник не знал и не мог знать о действующих ограничениях в отношении принадлежащего ему земельного участка.

Появление вышеприведённой нормы стало следствием ряда судебных споров, дошедших до Верховного Суда РФ по вопросам размещения строений в охранной зоне газопроводов, когда собственники участков даже не знали о её существовании. Сначала иски о признании таких построек самовольными удовлетворялись², затем практика поменялась, и владельцы таких построек получили судебную защиту³.

Самовольная постройка не является оборотоспособной, то есть в отношении неё нельзя заключать какие-либо сделки (абз. 1 п. 2 ст. 222 ГК РФ), а также запрещается её использовать (абз. 2 п. 2 ст. 222 ГК РФ). Сделки, заключённые в отношении самовольной постройки, являются недействительными в соответствии со ст. 168 ГК РФ. Исходя из этого, самовольную постройку можно либо снести, либо легализовать.

Следует помнить, что за возведение самовольной постройки предусмотрена административная ответственность, в частности, КоАП РФ предусматривает следующие составы: самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1 КоАП РФ), использование земельных участков не по целевому назначению (ст. 8.8 КоАП РФ), нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий) (ст. 9.4 КоАП РФ).

Порядок легализации самовольной постройки

Самовольная постройка должна быть приведена в соответствие с Правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории или обязательными требованиями к параметрам застройки лицом, построившим её, либо за его счёт.

Когда лицо, создавшее самовольную постройку, неизвестно, то привести её в соответствие должно лицо, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок (далее – правообладатель земельного участка), на котором возведена или создана самовольная постройка, или лицо, которому такой земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставлен во временное владение и пользование, либо за счёт соответствующего лица (абз. 4 п. 2 ст. 222 ГК РФ).

За правообладателем земельного участка, на котором возведена самовольная постройка, при приведении постройки в соответствие с установленными требованиями в судебном порядке может быть признано право собственности (п. 3.2 ст. 222 ГК РФ).

Лицо, которое владеет и пользуется земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, на котором возведена самовольная постройка, также может приобрести на неё право собственности, если она будет приведена в соответствие с установленными требованиями и если это не противоречит закону или договору (абз. 2 п. 3.2 ст. 222 ГК РФ).

Для признания права собственности на самовольную постройку должен быть соблюден ряд условий:

- в отношении земельного участка лицо, осуществившее постройку, имеет права, допускающие строительство на нём данного объекта;
- постройка соответствует установленным требованиям на день обращения в суд;
- сохранение постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создаёт угрозу жизни и здоровью граждан (абз. 1 п. 3 ст. 222 ГК РФ).

¹ Федеральный закон от 03.08.2018 № 339-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 22 Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

² См., напр., Определение Верховного Суда РФ от 27.09.2016 по делу № 309-ЭС16-5381, А71-15106/2014.

³ См., напр., Определение Верховного Суда РФ от 26.09.2017 № 9-КГ17-11.

Лицо, которое приобрело право собственности на самовольную постройку, возмещает лицу, осуществившему строительство, расходы на постройку за вычетом расходов на приведение её в соответствие с установленными требованиями (абз. 2 п.3 ст. 222 ГК РФ).

С целью исключить ситуацию, когда градостроительный регламент изменяется для соответствия самовольной постройке, а не самовольная постройка приводится в соответствие с градостроительным регламентом, законодатель установил ряд ограничений. В частности, ОМСУ со дня получения уведомления о выявлении самовольной постройки не вправе вносить в ПЗЗ изменения, предусматривающие установление ВРИ, параметров разрешённого строительства, реконструкции ОКС, которым соответствует ВРИ и параметры самовольной постройки до её сноса (п. 7 ст. 33 ГрК РФ), также не допускается предоставление разрешения на условно-разрешённый вид использования, разрешение на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции в отношении земельного участка, на котором расположена самовольная постройка (п. 11.1 ст. 39, п. 6.1 ст. 40 ГрК РФ). Это означает, что если самовольная постройка соответствует не основному, а лишь условно разрешённому ВРИ, то её легализация невозможна, если этот ВРИ не был согласован до её создания.

Самовольная постройка может быть легализована двумя путями: в соответствии с судебным решением либо по решению ОМСУ о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с установленными требованиями.

В соответствии с п. 10 ст. 55.32 ГрК РФ приведение самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями осуществляется путём её реконструкции в порядке, установленном ГрК РФ.

В случае, если самовольная постройка не приведена в соответствие с установленными требованиями и не снесена, ОМСУ имеет право в течение шести месяцев с момента истечения срока, установленного в решении, обратиться в суд с иском об изъятии земельного участка и о его продаже с публичных торгов при условии, что самовольная постройка создана или возведена на земельном участке, находящемся в частной собственности, либо об изъятии земельного участка и о его передаче в государственную или муниципальную собственность при условии, что самовольная постройка создана или возведена на земельном участке, находящемся в частной собственности, и такой земельный участок расположен в границах территории общего пользования, за исключением тех случаев, когда земельный участок, на котором расположена самовольная постройка, является неделимым и на нём расположены иные ОКС, не являющиеся самовольными (пп.пп. 2, 3 п. 12, пп. 3 п. 13 ст. 55.32 ГрК РФ).

Отдельно следует обратить внимание на п. 12 Информационного письма Президиума ВАС РФ № 143, согласно которому право собственности на самовольную постройку, созданную без получения необходимых разрешений, может быть приобретено в силу приобретательной давности лицом, добросовестно, открыто и непрерывно владеющим ею как своим собственным недвижимым имуществом в течение пятнадцати лет, если сохранение такой постройки не создаёт угрозу жизни и здоровью граждан. В рассматриваемом ВАС РФ деле, которое описано в Информационном письме, судом обращено внимание на то, что земельный участок, на котором расположена самовольная постройка, находится в собственности лица, которое является приобретателем по давности, а также истёк срок исковой давности для удовлетворения исковых требований о сносе самовольной постройки. Представляется, что приобретение права собственности на самовольную постройку в соответствии со ст. 234 ГК РФ является скорее исключением, а не правилом.

Самовольная реконструкция

В соответствии с п. 28 Постановления Пленума ВС РФ 10/22¹ положения ст. 222 ГК РФ распространяются на самовольную реконструкцию недвижимого имущества, в результате которой возник новый объект.

¹ Постановление Пленума ВАС РФ №10 и ВС РФ №22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».

Если применительно к новому строительству легко применить объективный критерий к самовольной постройке (был пустой участок, а стал застроенный), то с самовольной реконструкцией возникает много особенностей.

В соответствии с п. 14 ст. 1 ГрК РФ реконструкцией признаётся изменение параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объёма), в том числе надстройка, перестройка, расширение, а также замена и/или восстановление несущих строительных конструкций объекта, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и/или восстановления указанных элементов.

При этом понятие реконструкции по своему содержанию частично пересекается с такими понятиями, как капитальный ремонт¹, а также перепланировка/переустройство².

Более того, в соответствии с пп. 4 п. 17 ст. 51 ГрК РФ застройщики вправе без получения разрешения на строительство проводить работы по изменению объектов и/или его отдельных частей, если такие изменения не затрагивают конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности и не превышают предельные параметры разрешённого строительства (реконструкции). Такие работы вообще не требуют получения какого-либо согласования для их проведения. В соответствии со ст. 55 ГрК РФ получение разрешения на ввод не требуется в случае, если в соответствии с п. 17 ст. 51 ГрК РФ для строительства или реконструкции объекта не требуется выдача разрешения на строительство.

Из этого следует, что в отношении зданий могут проводиться работы различной правовой природы, и ряд таких работ не признаётся законом реконструкцией, а значит, не может за собой повлечь вывода о самовольной реконструкции.

Сравнительный анализ понятий «реконструкция», «капитальный ремонт» и иные работы, не требующие разрешения, свидетельствует о том, что к реконструкции относятся только работы комплексного характера, которые в обязательном порядке существенно затрагивают конструктивные элементы объекта и одновременно влекут какие-то изменения его характеристик (высота, этажность, площадь застройки и т.п.). При этом изменение расположения внутренних перегородок, не затрагивающее несущие конструкции объекта, изменение площади здания без изменения его этажности, площади застройки, высоты, не являются реконструкцией, а в связи с отсутствием требования о получении разрешения на них не могут быть ни при каких условиях признаны самовольными.

В то же время следует помнить, что применительно к жилым зданиям в случае изменения расположения неконструктивных перегородок и прочих работ не подлежит применению норма ст. 222 ГК РФ, а действуют специальные нормы о самовольной перепланировке (ст. 29 ЖК РФ), влекущие принципиально иные последствия.

В большинстве случаев разграничение реконструкции и иных видов работ возможно только путём назначения строительно-технической экспертизы.

Следует отметить, что ранее суды и ВС РФ высказывались, что в случае самовольной реконструкции должно осуществляться приведение в соответствие с предыдущим состоянием, а снос должен применяться только если будет установлено, что объект не может быть приведён в состояние, существовавшее до проведения работ.

Возникает вопрос, следует ли говорить о необходимости изменения практики в отношении самовольной реконструкции. В соответствии с п. 4 ст. 85 ЗК РФ правомерно возведённые объекты, не соответствующие текущему ВРИ или текущему градостроительному регламенту, могут использоваться собственником без ограничения срока без приведения их в соответствие с действующим градостроительным регламентом. Если по результатам самовольной

¹ В соответствии с п. 14.2 ст. 1 ГрК РФ капитальным ремонтом объекта признаётся замена и/или восстановление строительных конструкций или элементов таких конструкций, за исключением несущих строительных конструкций, замена и/или восстановление систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения ОКС или их элементов, а также замена отдельных элементов несущих строительных конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и/или восстановление указанных элементов.

² Понятия «перепланировка» и «переустройство» определены ст. 25 Жилищного кодекса РФ и подлежат применению исключительно к внутренним помещениям и квартирам в многоквартирных и индивидуальных жилых домах.

реконструкции здание не соответствует градостроительному регламенту, то «приведение в первоначальное состояние» и «приведение в соответствие с действующим градостроительным регламентом» могут совпасть по содержанию только если первоначальное здание само соответствовало такому градостроительному регламенту, а не эксплуатировалось с учётом п. 4 ст. 85 ЗК РФ. Представляется, что если объект до реконструкции существовал правомерно, но уже не соответствовал действующему градостроительному регламенту, то собственник не может быть поставлен в ситуацию, что по итогам устранения самовольной реконструкции его положение ухудшится.

Легализация самовольной постройки в административном порядке

ОМСУ вправе принять решение о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с установленными требованиями (далее – решение), если соблюден ряд условий:

- самовольная постройка возведена на земельном участке, ВРИ которого не допускает строительства на нём такого объекта, и данная постройка расположена в границах зоны с особыми условиями использования территории, если режим указанной зоны не допускает строительство такого объекта;
- в отношении самовольной постройки отсутствует разрешение на строительство при условии, что границы зоны с особыми условиями, а также необходимость разрешения на строительство установлены в соответствии с законодательством на дату начала строительства (пп. 2 п. 4 ст. 222 ГК РФ).

Органы местного самоуправления не вправе принимать решение, если:

- самовольная постройка расположена на земельных участках, не находящихся в государственной или муниципальной собственности, разве что такая постройка создаёт угрозу жизни и здоровью граждан;
- в отношении объекта недвижимости зарегистрировано право собственности в ЕГРН;
- в отношении объекта недвижимости имеется решение суда о признании права собственности или об отказе в удовлетворении требований о сносе самовольной постройки;
- в отношении многоквартирного дома, жилого дома или садового дома¹;
- в отношении имущества религиозного назначения, а также предназначенного для обслуживания имущества религиозного назначения² (п. 1 ст. 22 ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

Срок для приведения самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями устанавливается с учётом характера самовольной постройки, но не может составлять менее чем шесть месяцев и более чем три года.

Органы местного самоуправления не вправе принимать решение в отношении объектов индивидуального жилищного строительства, построенных на земельных участках, предназначенных для индивидуального жилищного строительства или расположенных в границах населённых пунктов и предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, в отношении жилых домов и жилых строений, созданных соответственно на дачных и садовых земельных участках, при наличии одновременно следующих условий:

- 1) права на эти объекты, жилые дома, жилые строения зарегистрированы до 1 сентября 2018 года;

¹ Правило распространяется на жилые дома и жилые строения, созданные до 1 января 2019 года соответственно на дачных и садовых земельных участках (п. 2 ст. 22 ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

² Самовольные постройки религиозного назначения могут использоваться религиозными организациями, если они отвечают требованиям, установленным Правительством РФ. В случае, если такие самовольные постройки не отвечают указанным требованиям, их использование религиозными организациями допускается до 2030 года. Такие требования установлены Постановлением Правительства РФ от 14.03.2019 № 269 «Об утверждении требований к самовольным постройкам, относящимся к имуществу религиозного назначения, а также предназначенным для обслуживания имущества религиозного назначения и (или) образующим с ним единый монастырский, храмовый или иной культурный комплекс, при соответствии которым таких построек допускается их использование религиозными организациями»

- 2) параметры этих объектов, жилых домов, жилых строений соответствуют предельным параметрам разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным Правилами землепользования и застройки, и (или) предельным параметрам таких объектов, жилых домов, жилых строений, установленным федеральным законом;
- 3) эти объекты, жилые дома, жилые строения расположены на земельных участках, принадлежащих на праве собственности или на ином законном основании собственникам этих объектов, жилых домов, жилых строений (п. 3 ст. 22 ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

ОМСУ не вправе принимать решение о сносе самовольной постройки или решение о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с параметрами, установленными Правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам постройки, предусмотренными законом, в соответствии со ст. 222 Кодекса:

- 1) в связи с отсутствием правоустанавливающих документов на земельный участок в отношении здания, сооружения или другого строения, созданных на земельном участке до дня вступления в силу Земельного кодекса Российской Федерации;
- 2) в связи с отсутствием разрешения на строительство в отношении здания, сооружения или другого строения, созданных до 14.05.1998.

В вышеприведённых случаях решение относительно судьбы самовольной постройки может быть принято только судом (п. 5 ст. 22 ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

В соответствии с п. 10 ст. 55.32 ГрК РФ приведение самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями осуществляется путём её реконструкции в порядке, установленном ГрК РФ.

Правообладатель земельного участка, который выполнил требование о приведении самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями, приобретает право собственности на такую самовольную постройку в соответствии со ст. 219 ГК РФ (п. 3.2 ст. 222 ГК РФ).

Легализация самовольной постройки в судебном порядке

Учитывая ограниченную компетенцию ОМСУ при принятии решений о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с установленными требованиями, основным способом легализации самовольной постройки является обращение в суд с иском о признании права собственности на самовольную постройку либо в случае предъявления иска о сносе самовольной постройки обращение со встречным иском о признании права собственности на самовольную постройку.

С иском о признании права собственности может обратиться собственник земельного участка либо лицо, являющееся субъектом права пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования (п. 3 ст. 222 ГК РФ, п. 25 Постановления Пленума ВС РФ, ВАС РФ 10/22). Кроме того, судебной практикой признаётся право арендатора на признание права собственности на самовольную постройку, расположенную на арендуемом земельном участке, если участок предоставлен для строительства соответствующего объекта недвижимости и если строение создано без нарушений градостроительных и строительных норм и правил, если сохранение этого строения не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц, не создаёт угрозу жизни и здоровью граждан¹.

При рассмотрении судом требований о признании права собственности на самовольную постройку суду надлежит применять п. 3 ст. 222 ГК РФ в той редакции², кото-

¹ Обзор по делам о самовольном строительстве.

² Действующая редакция ст. 222 ГК РФ является третьей редакцией указанной статьи. Последние изменения внесены Федеральным законом от 03.08.2018 № 339-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 22 Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», ранее изменения также вносились в 2006 году Федеральным законом от 30.06.2006 № 93-ФЗ

рая действовала на момент принятия решения суда (п. 31 Постановления Пленума ВС РФ, ВАС РФ 10/22).

По иску правообладателя земельного участка ответчиком может выступать:

- 1) застройщик, в случае если на создание самовольной постройки были получены необходимые разрешения;
- 2) орган местного самоуправления, на территории которого находится самовольная постройка (в городах федерального значения Москве или Санкт-Петербурге – уполномоченный государственный орган), если самовольная постройка осуществлена на земельном участке, принадлежащем застройщику, однако на её создание не были получены необходимые разрешения (п. 25 Постановления Пленума ВС РФ, ВАС РФ 10/22).

При рассмотрении спора о признании права собственности на самовольную постройку, суду надлежит установить следующие обстоятельства:

- допущены ли при возведении самовольной постройки нарушения градостроительных и строительных норм и правил¹;
- создаёт ли такая постройка угрозу жизни и здоровью граждан (п. 26 Постановления Пленума ВС РФ, ВАС РФ 10/22)²;
- сохранение самовольной постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц³;
- лицом, осуществившим создание самовольной постройки, предпринимались меры по получению РНС до начала строительных работ. Данное требование не указано в законе, зато оно последовательно прослеживается в судебной практике⁴. В случае, если лицо, осуществившее самовольное строительство, не обращалось за выдачей РНС или обращалось, но не представило все необходимые документы либо осуществляло лишь переписку с уполномоченным на выдачу РНС органом, суд, вероятнее всего, откажет в удовлетворении заявленных требований.

Лицо, обращающееся в суд с иском о признании права собственности на самовольную постройку, обязано представить доказательства, подтверждающие возможность сохранить эту постройку, в том числе соответствие её требованиям безопасности⁵.

Споры о признании права собственности на самовольную постройку рассматриваются арбитражным судом или судом общей юрисдикции по месту нахождения объекта спора, в зависимости от состава лиц, участвующих в деле.

Как указано в Обзоре по делам, связанным с самовольным строительством, даже если предметом иска является признание права собственности на ОКС нежилого назначения и отсутствуют доказательства осуществления истцом предпринимательской деятельности, спор подлежит рассмотрению в суде общей юрисдикции. То обстоятельство, что предметом иска является нежилое помещение, в том числе такое, которое может быть использовано для предпринимательской деятельности, на подведомственность спора не влияет, поскольку закон не ограничивает права физических лиц иметь в собственности любое имущество, в том числе и нежилые помещения.

«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощённом порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» и в 2015 году Федеральным законом от 13.07.2015 № 258-ФЗ «О внесении изменений в статью 222 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

¹ Применительно к нарушению градостроительных и строительных норм и правил как критерия самовольной постройки в последних редакциях ст. 222 ГК РФ произошло ужесточение в связи с исключением критерия «существенности» нарушения. Формально любое нарушение как градостроительных, так и строительных норм и правил может быть основанием для вывода о самовольном характере строительства. На практике этот вопрос отдаётся судами на откуп судебной строительно-технической экспертизе.

² Для выяснения указанных обстоятельств суд вправе назначить производство судебной экспертизы.

³ Например, как указано в Обзоре по делам о самовольном строительстве, возведение самовольной постройки может затрагивать права смежных землепользователей.

⁴ См., напр., п. 26 Постановления Пленума ВС РФ, ВАС РФ 10/22; Обзор по делам о самовольном строительстве.

⁵ См., напр., Определение Верховного Суда РФ от 25.08.2015 № 49-КГ15-10 (Судебная коллегия по гражданским делам).

Иск о признании права собственности на самовольную постройку подлежит удовлетворению в случае, если единственным признаком самовольной постройки является отсутствие РнС или отсутствие акта ввода в эксплуатацию. Иск о признании права собственности на часть самовольной постройки, например на отдельное помещение, не должен быть удовлетворён. Также следует отметить, что при самовольной реконструкции право собственности следует признавать на новый реконструированный ОКС, а не на пристройку в отдельности¹.

Снос самовольной постройки

Решение о сносе² самовольной постройки может быть принято судом либо органом местного самоуправления (п. 3.1 ст. 222 ГК РФ). При этом полномочия органов местного самоуправления при принятии решения о сносе самовольной постройки существенно ограничены.

Органы местного самоуправления вправе принять решение о сносе самовольной постройки, возведённой на земельном участке, если (пп. 1 п. 4 ст. 222 ГК РФ):

- 1) на него отсутствуют правоустанавливающие документы, необходимые по закону на дату начала строительства;
- 2) вид его разрешённого использования не допускает строительства такого объекта, и он расположен на территории общего пользования.

Уведомления о выявленной самовольной постройке могут направить, в частности, исполнительные органы государственной власти, уполномоченные на осуществление (п. 2 ст. 55.32 ГрК РФ):

- государственного строительного надзора, например, если выявят факт строительства без необходимого разрешения (п. 6.2 ст. 54 ГрК РФ);
- госнадзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий. Например, они направят уведомление, если выявят размещение объекта капитального строительства на участке в границах особо охраняемой природной территории, режим которой не допускает его размещения (п. 6 ст. 33 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ).

Полагаем, что обратиться с заявлением может любое заинтересованное лицо, если самовольная постройка угрожает жизни и здоровью граждан. Согласно п. 4 ст. 222 ГК РФ ОМСУ наделены правом принять решение о сносе такой постройки вне зависимости от того, в чьей собственности находится участок под ней.

Решение о сносе самовольной постройки, принятое ОМСУ, может быть оспорено в судебном порядке на предмет несоответствия действующему законодательству в порядке гл. 22 КАС РФ³.

ОМСУ при принятии решения о сносе самовольной постройки обязаны уведомить лицо, построившее объект, или правообладателя земли под объектом (п.п. 3.1, 4 ст. 222 ГК РФ, п.п. 1, 4 ст. 55.32 ГрК РФ).

Как указано в п. 1 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 09.12.2010 № 143, принудительный снос самовольной постройки может быть осуществлён только на основании решения суда.

Подробнее остановимся на рассмотрении порядка сноса самовольной постройки в судебном порядке.

Истцами по требованиям о сносе самовольной постройки могут быть:

- правообладатели земельных участков, на которых расположена самовольная постройка;
- лица, права и законные интересы которых нарушены сохранением постройки, а также граждане, жизни и здоровью которых угрожает её сохранение (п. 4 Информационного письма Президиума ВАС РФ № 143);

¹ На данные обстоятельства указано в Обзоре по делам о самовольном строительстве. Суд обязывает лицо к сносу самовольно реконструированного недвижимого имущества лишь в том случае, если будет установлено, что объект не может быть приведён в состояние, существовавшее до проведения таких работ.

² Общий порядок сноса объектов капитального строительства установлен ст.ст. 55.30, 55.31 ГрК РФ, особенности сноса самовольной постройки – ст. 55.32 ГрК РФ.

³ На возможность обжаловать решение о сносе самовольной постройки, принятое ОМСУ, также обращается в Определения Конституционного Суда РФ от 27.09.2016 № 1748-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 4 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации».

- прокурор;
- уполномоченные органы¹;
- органы местного самоуправления (п. 2 ст. 55.32 ГрК РФ).

На требование о сносе самовольной постройки, создающей угрозу жизни и здоровью граждан, исковая давность не распространяется.

В случае, если право собственности на самовольную постройку зарегистрировано в ЕГРН, то такая регистрация не исключает возможности обращения в суд с иском о её сносе. Суд при удовлетворении таких требований в мотивировочной части решения должен указать основания, по которым постройка признана самовольной (п. 23 Постановления Пленума ВС РФ, ВАС РФ 10/22). Решение суда в данном случае служит основанием для внесения в ЕГРН сведений о прекращении права собственности на самовольную постройку. Если такая самовольная постройка была обременена правами третьих лиц, то соответствующие обременения прекращаются. Лица, чьи права обременён спорный объект, должны быть привлечены к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора.

Ответчиком по иску о сносе самовольной постройки может быть:

- 1) лицо, осуществившее самовольное строительство, а если сведения о нём отсутствуют, то:
 - лицо, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, где находится самовольная постройка;
 - лицо, которому такой земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставлен во временное владение и пользование;
- 2) заказчик, если самовольная постройка была создана с привлечением подрядчика;
- 3) лицо, которое стало бы собственником, если бы постройка не являлась самовольной, если самовольная постройка находится во владении лица, не осуществляющего самовольного строительства²;
- 4) ответчиком по делу будет являться лицо, не являющееся владельцем самовольной постройки, но права которого на самовольную постройку зарегистрированы в ЕГРН (п. 24 Постановления Пленума ВС РФ, ВАС РФ 10/22).

Если ответчик, против которого принято решение о сносе самовольной постройки, не осуществлял её строительство, он вправе обратиться в суд с иском о возмещении убытков к лицу, осуществившему самовольную постройку.

Интересным представляется регулирование, содержащееся в п. 15 ст. 51.1 ГрК РФ, где указано, что убытки, причинённые застройщику сносом или приведением в соответствие с установленными требованиями объекта ИЖС или садового дома, построенных или реконструированных в соответствии с параметрами, указанными в уведомлении о планируемом строительстве³, а впоследствии признанными самовольной постройкой, подлежат возмещению в полном объёме за счёт, соответственно, казны РФ, казны субъекта РФ, казны МО при условии, что судом будет установлена вина должностного лица уполномоченного органа власти, направившего застройщику уведомление о соответствии.

Срок для сноса самовольной постройки составляет от 3 до 12 месяцев. Конкретный срок ОМСУ установит, учитывая характер самовольной постройки (п. 4 ст. 222 ГК РФ).

Снос самовольной постройки на основании исполнительного документа осуществляется в соответствии с законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об исполнитель-

¹ В Санкт-Петербурге, например, на подачу исковых заявлений о сносе самовольных построек уполномочена Служба государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга в соответствии с п. 4.28 Положения о Службе государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга, утверждённого Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 26.10.2004 №1747.

² Например, в случае отчуждения самовольной постройки – её приобретатель; при внесении самовольной постройки в качестве вклада в уставный капитал – юридическое лицо, получившее такое имущество; в случае смерти физического лица либо реорганизации юридического лица – лицо, получившее имущество во владение (абз. 2 п. 24 Постановления Пленума ВС РФ, ВАС РФ 10/22).

³ В случае строительства или реконструкции индивидуального жилого дома или садового дома застройщик подаёт в уполномоченный орган уведомление о планируемом строительстве или реконструкции. Уполномоченный орган рассматривает уведомление застройщика и направляет уведомление о соответствии либо несоответствии параметров объекта ИЖС или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения.

ном производстве», а также в соответствии с Письмом ФССП России от 31.03.2014 № 8 (ред. от 31.07.2015) «Методические рекомендации по исполнению судебных решений о сносе самовольно возведённых строений», где достаточно подробно разъясняется порядок действий при исполнении решений суда о сносе самовольной постройки.

3.6. Особенности девелоперской деятельности в рамках инвестиционных договоров с публичным субъектом

Заключение инвестиционных договоров между частным и публичным субъектами уже давно стало одним из наиболее распространённых способов привлечения инвестиций с вовлечением в оборот государственного имущества.

Наиболее популярными договорными схемами привлечения инвестора являются:

1. Заключение договора аренды на инвестиционных условиях

В этом случае договор аренды представляет собой смешанный договор, поскольку помимо обычных обязательств по аренде инвестор получает в качестве разрешённого использования право на строительство или реконструкцию объекта, и за ним закрепляется ряд обязанностей (взносы на инфраструктуру и т.п.).

2. Заключение двух самостоятельных договоров одновременно (договор аренды для целей строительства и инвестиционный договор)

Особенностью такой схемы является фактическое разделение в самостоятельные правовые конструкции отношений по аренде и собственно инвестиционных обязательств, исполнение которых порождает право инвестора на распределение прав на созданный в результате реконструкции объект.

Необходимо отметить, что законом РФ от 23.06.2014 № 171-ФЗ был установлен запрет на установление в договоре аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, каких-либо требований к выполнению каких-либо работ или оказанию услуг, влекущих за собой дополнительные расходы арендатора, не связанные с предметом этого договора, если иное не установлено федеральным законом (п. 14 ст. 39.8 ЗК РФ).

Полагаем, что данной нормой федеральный законодатель дал понять, что всяческие платежи на развитие инфраструктуры, обязанности застройщика возвести школу или детский сад неподалёку от возводимого многоквартирного дома и другие условия договоров, дополнительно обязывающие застройщиков, не могут включаться в договор аренды (не связаны с предметом аренды). Однако в ряде регионов РФ органы исполнительной власти трактуют этот пункт весьма произвольно и считают, что инвестиционные отчисления – это лишь элемент «иного договора», который делает аренду на инвестиционных условиях смешанным договором, который, в свою очередь, не подпадает под регулирование ЗК РФ. Полагаем, что такой подход прямо противоречит императивному запрету ЗК РФ, а для инвестиционных отчислений может быть найдено место только в заключаемом одновременно с арендой участка инвестиционном договоре.

Правовая природа инвестиционного договора и инвестиционных отчислений

Строительство на государственных землях, как правило, сопряжено для инвесторов с необходимостью несения дополнительных расходов, не связанных именно с выполнением строительных работ, а связанных с возложением на инвестора обязанности по так называемым вопросам инвестиционных отчислений.

В силу сложной экономической ситуации приходится констатировать, что общий объём таких инвестиционных отчислений с каждым годом возрастает, и государство последовательно возлагает расходы на инфраструктуру, социальную обеспеченность и т.п. на инвестора.

При этом такого рода инвестиционные отчисления бывают как в натуральной форме (например, выполнение работ по ремонту/строительству детского сада), так и в прямом денежном выражении. Следует признать, что какого-либо внятного единого для всех субъектов РФ регулирования порядка расчёта объёмов таких отчислений нет, и субъекты РФ проявляют здесь всю свою изобретательность¹.

Судебная практика по-разному оценивает правовую природу таких «инвестиционных отчислений». Как правило, суды, видимо, руководствуясь прежде всего необходимостью защитить бюджеты различных уровней от возможного взыскания, делают вывод о том, что такие отчисления являются «платежами в общепользовательных целях», не порождают каких-либо дополнительных обязательств публичного субъекта и во всех случаях не подлежат возврату инвестору (например, позиция ВАС РФ по делу № А32-24023/2011²). В ряде случаев судом всё же осуществлялось взыскание таких инвестиционных отчислений в качестве неосновательного обогащения (например, дело № А32-45562/2009-32/843³), однако это стало результатом вывода о незаключённости инвестиционного договора.

Вопросы «инвестирования» урегулированы законом РФ от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее – закон № 39-ФЗ). К сожалению, данный закон написан больше как декларация, а не как регулирующий правоотношения нормативный акт. В результате указанные в нём гарантии воспринимаются судебной практикой и разъяснениями высших судов как декларативные нормы, не имеющие судебной защиты.

П. 4 Постановления Пленума ВАС РФ № 54 от 11.07.2011 «О некоторых вопросах разрешения споров, возникающих из договоров по поводу недвижимости, которая будет создана или приобретена в будущем» (далее – Постановление Пленума № 54) указал, что при оценке отношений сторон по инвестиционным договорам следует устанавливать правовую природу отношений сторон, исходя из поименованных в ГК РФ видов договоров (купля-продажа, подряд, простое товарищество и т.п.).

В соответствии с п. 4 Постановления № 54 договоры, связанные с инвестиционной деятельностью в сфере финансирования строительства и реконструкции, должны квалифицироваться судом как **«договоры купли-продажи будущей вещи»**, если не установлено иное.

Наибольший переполох создало разъяснение ВАС РФ, данное в п. 6 Постановления № 54: в случае, если собственник либо иной титульный владелец земельного участка предоставляет его для строительства здания или сооружения, а другая сторона обязуется осуществить строительство, то к их отношениям подлежат применению нормы о договоре строительного подряда (глава 37 ГК РФ). При квалификации отношений сторон как строительного подряда в соответствии со ст. 219 ГК РФ право собственности на построенный объект недвижимости возникает у собственника земельного участка, на котором он возведён, с момента регистрации его права в ЕГРН. В свою очередь, сторона, осуществившая строительство, имеет право на оплату выполненных работ, а в случае уклонения от исполнения этой обязанности застройщиком – также право требовать возмещения убытков, выплаты неустоек и может воспользоваться правом удержания (ст. 712 ГК РФ).

Очевидно, буквальное применение этих разъяснений к аренде на инвестиционных условиях у государства привело бы к коллапсу.

Необходимо признать, что правоприменительная практика, и прежде всего практика регистрации прав Росреестра, проигнорировала позицию ВАС РФ, и по-прежнему завершивший надлежащим образом строительство и выполнивший инвестиционные условия инвестор может зарегистрировать своё право собственности как первичное право (ну а в случае привлечения дольщиков – зарегистрировать их право собственности).

¹ Например, закон Санкт-Петербурга от 17.06.2004 № 282-43 «О порядке предоставления объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства и реконструкции».

² Постановление Президиума ВАС РФ от 05.02.2013 № 12444/12.

³ Определение ВАС РФ от 14.10.2010 № ВАС-13352/10.

Привлечение инвестиций в отношении находящихся в собственности РФ объектов недвижимого имущества и земельных участков

С учётом разграничения собственности, предусмотренного Постановлением ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1¹ и ст. 3.1 закона РФ от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Правительство РФ обладает полномочиями по определению порядка привлечения инвестиций в отношении федеральных объектов недвижимости.

В рамках реализации своих полномочий Правительство РФ утвердило Постановление от 10.08.2007 № 505 «О порядке принятия федеральными органами исполнительной власти решений о даче согласия на заключение сделок по привлечению инвестиций в отношении находящихся в федеральной собственности объектов недвижимого имущества» (далее – Постановление № 505)².

П. 2 Постановления № 505 введено понятие «*инвестиционный договор*» – договор, устанавливающий права и обязанности лиц в связи с осуществлением ими деятельности по инвестированию внебюджетных средств для строительства, реконструкции, реставрации недвижимого имущества независимо от наименования договора (инвестиционный договор, договор об инвестировании, договор (контракт) на реализацию инвестиционного проекта, договор участия в долевом строительстве, договор простого товарищества (договор о совместной деятельности), договор на строительство, реконструкцию, реставрацию объекта недвижимого имущества и т.д.).

Как видно из определения, инвестиционный договор в понимании федерального законодателя – это договор практически любой правовой природы, опосредующий отношения «по инвестированию внебюджетных средств». В свою очередь, вопросы инвестирования и инвестиций отражены в законе № 39-ФЗ.

В соответствии с п. 3 Постановления № 505 согласование заключения инвестиционного договора в отношении объектов, находящихся в федеральной собственности, относится исключительно к компетенции Федерального агентства по управлению федеральным имуществом за исключением предусмотренных п. 4 данного Постановления случаев, когда требуется предварительное решение Правительства РФ³, а именно:

- стоимость недвижимого имущества, определённая в соответствии с законодательством об оценочной деятельности, превышает 150 млн рублей;
- стоимость недвижимого имущества, определённая в соответствии с законодательством об оценочной деятельности, и суммарный объём капитальных вложений, необходимых для реализации инвестиционного проекта, в совокупности превышают 500 млн рублей.

Планировалось, что инвестиционный договор с инвестором будет заключаться на основании обязательной рыночной оценки прав и по результатам аукциона.

Однако Постановлением Правительства РФ от 03.04.2008 № 234 «Об обеспечении жилищного и иного строительства на земельных участках, находящихся в федеральной собственности» (далее – Постановление № 234) до 01.01.2021⁴ установлен запрет на согласование сделок, связанных с распоряжением земельными участками, находящимися в федеральной собственности, либо расположенными на них объектами, которые:

- а) предоставлены федеральным государственным учреждениям, федеральным государственным унитарным предприятиям, Российской академии наук, отраслевым академиям

¹ Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краёв, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность».

² Во исполнение Постановления № 505 Минэкономразвития РФ был принят целый ряд приказов, регулирующих вопросы проведения отбора инвесторов, проведения торгов и аукционов, проведения оценки прав и т.п. (приказы Минэкономразвития от 06.03.2008 № 60, № 61, № 62, № 63).

³ Проект решения Правительства Российской Федерации вносится в Правительство Российской Федерации Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации (п. 5 Постановления № 505).

⁴ Установлен Постановлением Правительства РФ от 07.11.2015 № 1207.

наук и созданным такими академиями организациям либо не предоставлены гражданам или юридическим лицам;

- b) расположены в границах населённых пунктов либо в пределах:
- 30 километров от границ населённых пунктов с численностью населения более 1 млн человек;
 - 15 километров от границ населённых пунктов с численностью населения от 100 тыс. человек до 1 млн человек;
 - 5 километров от границ населённых пунктов с численностью населения до 100 тыс. человек.

При этом п. 4 Постановления № 234 установлены исключения из установленного моратория на распоряжение объектами недвижимости, расположенными в федеральной собственности, либо привлечение инвестиций:

- a) предоставление земельных участков **после вступления в силу** Постановления № 234:
- по результатам состоявшихся до вступления в силу Постановления № 234 торгов по продаже земельных участков, находящихся в федеральной собственности, или продаже права на заключение договора аренды таких земельных участков либо аукционов на право заключения инвестиционного договора в отношении находящихся в федеральной собственности земельных участков и объектов недвижимого имущества, расположенных на таких земельных участках;
 - в целях исполнения государственных контрактов на строительство объектов для обеспечения федеральных государственных нужд;
 - для строительства объектов государственного или муниципального значения, указанных в ст. 49 ЗК РФ;
 - в рамках исполнения договоров о развитии застроенной территории;
 - взамен земельных участков, изымаемых для федеральных государственных нужд;
 - в границах особой экономической зоны и на прилегающей к ней территории резидентам особой экономической зоны или управляющей компании, а также лицу, с которым уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти заключено соглашение о взаимодействии в сфере развития инфраструктуры особой экономической зоны;
 - для строительства объектов в соответствии с концессионными соглашениями;
 - лицам, получившим лицензию на недропользование, или лицам, заключившим договор водопользования (в отношении которых вынесено решение о предоставлении водного объекта в пользование), в целях строительства объектов, необходимых для осуществления деятельности, предусмотренной указанными документами;
 - по отдельным решениям Правительства Российской Федерации;
 - для размещения объектов, необходимых для подготовки и проведения Чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года;
 - в границах соответствующих функциональных зон национальных парков в целях осуществления рекреационной деятельности, в том числе физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности;
 - находящихся на территориях закрытых территориально-административных образований;
 - в иных случаях, предусмотренных федеральными законами;
- b) приватизация земельных участков в составе имущественного комплекса, включённого в программу приватизации федерального имущества;
- c) продажа земельных участков в процессе реализации высвобождаемого военного имущества;
- d) продажа, предоставление в аренду и совершение иных установленных федеральными законами действий по распоряжению земельными участками, на которых расположены здания, строения и сооружения, находящиеся в собственности граждан и юридических лиц.

С учётом продлённого моратория не стоит ожидать существенного вовлечения федеральных объектов в инвестиционный процесс. Возможности частных инвестиций в эту сферу по-прежнему ограничены.

Привлечение инвестиций в отношении находящихся в муниципальной собственности и собственности субъектов РФ объектов недвижимого имущества и земельных участков

С учётом скудного федерального регулирования вопросов инвестирования субъекты РФ и муниципальные образования самостоятельно определяют порядок вовлечения принадлежащих им объектов недвижимости в инвестиционную деятельность.

Несомненно, вопросы предоставления земельных участков во многом урегулированы ЗК РФ, а вопросы предоставления объектов недвижимости решаются с учётом требований закона РФ «О защите конкуренции», однако за пределами этих ограничений в законодательстве каждого субъекта РФ или муниципального образования существует свой нормативно-правовой акт, регулирующий, прежде всего, вопросы установления инвестиционных условий и целевого предоставления объектов.

В предыдущих разделах последовательно раскрывались особенности оформления разрешительной документации применительно к публичным землям, предоставленным на инвестиционных условиях. В частности, речь идёт об ограничении целевого использования участка только ВРИ, указанным в договоре аренды (без права выбора иных основных ВРИ без согласия публичного собственника), различия в сроках аренды и сроках в разрешении на строительство и т.п.

Важное значение имеет вопрос о необходимости/обязательности протокола о выполнении инвестиционных условий, оформленного публичным и частным субъектом, для оформления прав инвестора на созданные объекты. Как правило, ранее в большинстве договоров аренды на инвестиционных условиях/инвестиционных договорах предусматривалось, что завершением инвестиционного проекта является не завершение строительства, а исключительно подписание публичным субъектом протокола о выполнении инвестиционных условий¹. В настоящее время судебная практика полагает, что оформление протокола требуется исключительно в случае наличия указания на обязательность его оформления в самом договоре, а во всех остальных случаях он сам по себе не является необходимым для оформления прав инвестора документом², и значение имеет только фактическое исполнение инвестиционных обязательств³.

Характеризуя вопросы инвестиционных договоров с публичными субъектами РФ, нельзя не упомянуть про особые права субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга – на внесудебное расторжение ими инвестиционных договоров, заключённых до 01.01.2011, в одностороннем порядке (п. 3 и п. 4 ст. 18 закона № 39-ФЗ) с компенсацией документально подтверждённых прямых затрат на исполнение обязательств по нему, на сумму которых начисляются проценты в порядке, установленном ст. 395 ГК РФ. Основанием для такого расторжения может быть существенное нарушение условий данного договора и (или) существенное изменение обстоятельств, из которых стороны данного договора исходили при его заключении.

Необходимо отметить, что формулировка п. 4 ст. 18 закона № 39-ФЗ устанавливает значительное число ограничений для удовлетворения требования о компенсации прямых затрат инвестора, а именно:

- инвестиционный договор должен быть заключён до 01.01.2011, и обязательства по нему должны действовать на 14.12.2011⁴;
- договор должен предусматривать привлечение внебюджетных источников финансирования и последующее распределение площади соответствующего объекта недвижимого имущества между сторонами данного договора;

¹ Постановление АС Северо-Западного округа от 18.04.2011 по делу № А56-32862/2010.

² Постановление АС Северо-Западного округа от 02.10.2015 по делу № А56-583/2015.

³ Постановление АС Северо-Западного округа от 29.01.2015 по делу № А56-2709/2014, Постановление АС Северо-Западного округа от 16.02.2015 по делу № А56-8170/2014.

⁴ См. п. 4 ст. 7 закона РФ от 12.12.2011 № 427-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 3 Федерального закона «О внесении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

- договор должен быть расторгнут досрочно, т.е. истечение срока действия инвестиционного договора не порождает права на компенсацию (за исключением случая, указанного в п. 5 ст. 18 закона № 39-ФЗ: Правительство РФ вправе принять решение об определении размера убытков по обязательствам, вытекающим из договора, заключённого с федеральным органом исполнительной власти, федеральным государственным учреждением либо федеральным государственным унитарным предприятием и предусматривающего строительство, реконструкцию на земельном участке, находящемся в собственности РФ и расположенном в границах городов федерального значения Москвы или Санкт-Петербурга, при его расторжении по соглашению сторон).

В Москве утверждён порядок взаимодействия городских органов исполнительной власти при рассмотрении вопросов о возмещении затрат, понесённых инвесторами в рамках реализации инвестиционных проектов¹. Данный порядок предусматривает возможность для инвестора в досудебном порядке получить компенсацию в случаях, когда Градостроительно-земельной комиссией города Москвы приняты решения:

- о расторжении в одностороннем порядке инвестиционных контрактов (договоров) в соответствии с требованиями ст. 18 закона № 39-ФЗ;
- о расторжении инвестиционных контрактов (договоров) по соглашению сторон;
- об исполнении установленных инвестиционным контрактом (договором) обязательств по возмещению инвестору затрат²;
- о возмещении инвестору понесённых затрат в иных случаях.

Такой порядок позволяет существенно снизить нагрузку на арбитражные суды, так как предоставляет возможность для инвестора компенсировать свои затраты без обращения в суд.

3.7. Некоторые судебные возможности защиты прав застройщика при нарушениях, допущенных государственными органами

Несмотря на предпринимательский характер девелоперской деятельности, некоторые риски не могут быть целиком возложены на застройщика. Это связано прежде всего с тем, что застройщик во многом зависит от результатов деятельности государственных органов, так как с момента начала проектирования и строительства и вплоть до его завершения он постоянно согласовывает свои действия в рамках, установленных нормативными актами процедур с различными государственными органами, а они склонны постоянно менять «правила игры». Результатом этого чаще всего является возникновение потерь разного рода у застройщика (невозможность реализации проекта полностью либо снижение его предельных параметров, затягивание сроков и т.п.). Например, незаконный отказ органа власти в выдаче разрешения на строительство на арендуемом им для целей строительства участке рассматривается в судебной практике как противоправное создание властью препятствий в использовании земельного участка по целевому назначению. Так, в одном из дел Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ истцу удалось добиться от муниципалитета возмещения убытков, возникших из-за неправомерного отказа в выдаче разрешения на строительство, который привёл к невозможности строительства³.

Следует признать, что с большим трудом, но начинает формироваться практика взыскания с государственных органов компенсаций за причинённые в результате их действий убытки (чаще

¹ Постановление Правительства Москвы от 27.08.2012 № 433-ПП «Об утверждении порядка взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы при рассмотрении вопросов о возмещении затрат, понесённых инвесторами в рамках реализации инвестиционных проектов».

² Возможность принудительного исполнения этой обязанности подтверждается судебной практикой – например, Определение Президиума ВАС РФ № ВАС-14442/11 от 21.11.2011 по делу № А40-131539/10-154-823.

³ Определение Верховного Суда РФ от 14.09.2016 по делу № 306-ЭС16-8194, № А12-30078/2014.

всё-таки реальный ущерб). Мы попробовали систематизировать некоторые наиболее актуальные кейсы ниже.

Возможность получения компенсации застройщиком при выявлении невозможности строительства

Управленческая деятельность органов власти в некоторых случаях способна привести к невозможности для застройщиков начать или завершить начатое строительство. При таких обстоятельствах особо встаёт вопрос о праве застройщиков на получение компенсаций со стороны публичной власти.

Как показывает практика, зачастую расходы, связанные с выявившейся невозможностью строительства, суды рассматривают как предпринимательские риски застройщика: застройщик рискует, что его земельный участок окажется находящимся в зоне, исключающей строительство. Если у застройщика имеется хотя бы минимальная возможность каким-либо образом узнать об имеющихся ограничениях на проведение капитальных работ, то в таком случае ему отказывают в удовлетворении требований о компенсации понесённых расходов и иных потерь. При этом стандарт осмотрительности при выявлении тех или иных ограничений для застройщиков-предпринимателей выше, чем у простых граждан.

Так, в одном из дел Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ возложила риск несения расходов в связи с запретом застройки на застройщика, а не на публичное образование-арендодателя¹.

Между обществом и муниципалитетом в марте 2009 года был заключён договор аренды земельного участка из земель категории «земли населённых пунктов»; обществу было выдано разрешение на строительство. Впоследствии Росохранкультурой были выявлены нарушения в действиях муниципального образования в части утверждения проекта границ земельного участка и установления вида разрешённого использования земельного участка – комплексное освоение в целях жилищного строительства. Как выяснилось, земельный участок был расположен в охранной зоне особо ценного объекта культурного наследия.

В связи с этим администрация муниципалитета отозвала разрешение на строительство.

Суды сочли, что о нахождении участка в данной зоне муниципалитету и арендатору должно было стать известно после заключения договора аренды из опубликованного в декабре 2009 года Генерального плана.

Поскольку общество-арендатор приступило к освоению участка и понесло расходы, а в результате вышеуказанных действий администрации было лишено возможности для дальнейшего освоения земельного участка, оно обратилось к муниципальному образованию с иском о возмещении убытков.

Суды указали, что поскольку имела место невозможность использования земельного участка в соответствии с целями, предусмотренными договором аренды в спорный период, постольку муниципальное образование передало земельный участок, непригодный к использованию по назначению, то есть не исполнило своей обязанности по передаче имущества, соответствующего условиям договора аренды.

Однако требования о возмещении убытков были удовлетворены лишь частично. В пользу истца было присуждено возмещение убытков, возникших до декабря 2009 года, выразившихся в расходах:

- 1) на инженерно-геологические изыскания;
- 2) по выдаче разнообразных технических условий и их согласований;
- 3) на инженерно-топографическую съёмку участка.

Однако в части убытков, возникших после декабря 2009 года, обществу было отказано, поскольку общество должно было знать о недопустимости строительства в границах охранной зоны после декабря 2009 года.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 03.12.2014 по делу № 310-ЭС14-5775, № А68-3819/2013.

В другом деле обществу-арендатору также было отказано в возмещении убытков при следующих обстоятельствах¹.

Общество арендовало земельный участок для целей строительства магазина; местная администрация выдала разрешение на строительство. Позднее местная ресурсоснабжающая организация направила обществу-арендатору письмо, в котором указала, что по территории участка проходит охранная зона инженерных сетей, что исключает на нём строительство.

Общество обратилось к муниципальному образованию с требованием о возмещении убытков, однако ему было отказано: суд не усмотрел неправомерности в действиях муниципалитета.

Однако в некоторых случаях застройщикам всё же удаётся получить компенсацию.

Так, Омский областной суд удовлетворил требования о возмещении убытков, выразившихся в расходах на строительство жилого дома. Основаниями для удовлетворения выступили те обстоятельства, что муниципалитет предоставил в аренду земельный участок для ИЖС, а затем выдал разрешение на строительство жилого дома, хотя участок был расположен в санитарно-защитной зоне, исключающей индивидуальное жилищное строительство, о которой было известно муниципалитету².

Фактическое изъятие земельного участка

Иногда органы власти прибегают к экстраординарным решениям во имя достижения каких-то общепользовательских целей и вторгаются в частные дела. Так, нередкими являются случаи, когда публичные образования в противоречии с жёстко регламентированной процедурой изъятия земельных участков для публичных нужд прибегают к т.н. фактическому изъятию: например, размещают на земельном участке частного лица инфраструктурные объекты общественного назначения.

В таких случаях возможны два способа защиты нарушенных прав: требовать освобождения захваченного земельного участка или требовать возмещения убытков вследствие фактического изъятия земельного участка.

Так, Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ рассматривалось следующее дело³.

Местная администрация без выполнения процедур изъятия участков для публичных нужд проложила водоотводный канал по земельному участку истцов, что послужило основанием для обращения в суд с требованием о выплате компенсации за изъятый земельный участок. При рассмотрении кассационной жалобы коллегия указала, что нарушение процедуры изъятия земельного участка не означает, что такого изъятия произведено не было, в связи с чем истцы имеют право на компенсацию за фактическое изъятие у них земельных участков для публичных нужд в размере их рыночной стоимости.

В подобных делах примечательно то, что формально право собственности у истца осталось, однако он получил выплату в таком размере, как будто его лишили самого права.

Аналогичное дело рассматривалось также и Арбитражным судом Северо-Западного округа, в котором кассационная инстанция пришла к тем же выводам⁴.

Любопытным является и то, что при фактическом изъятии земельных участков для публичных нужд суды не признают возможность принудительного освобождения участка, указывая, что такое требование при определённых обстоятельствах может являться злоупотреблением правом⁵, однако во всяком случае собственник вправе рассчитывать на компенсацию за фактическое изъятие у него участка или его части⁶.

¹ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 13.04.2011 по делу № А26-89/2010.

² Апелляционное определение Омского областного суда от 10.06.2015 по делу № 33-3695/15.

³ Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 25.03.2014 по делу № 82-КГ13-5.

⁴ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 23.01.2014 по делу № А56-72656/2011.

⁵ Например, когда у частного лица были предварительные договорённости с властью или когда освобождение земельного участка приведёт к разрушительным последствиям как минимум для местного населения, и при этом сам истец не имеет существенного интереса в использовании фактически изъятого участка или его части.

⁶ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 19.11.2012 по делу № А61-2013/2010.

Внесение арендной платы в период невозможности использования арендованного имущества

На практике арендатор может столкнуться с ситуацией, когда договор аренды был заключён, имущество было передано, однако в силу не зависящих от арендатора обстоятельств использование имущества (в т.ч. застройка арендованного для целей строительства участка) оказывается невозможным.

Таковыми обстоятельствами могут выступать неправомерные действия арендодателей, природные и антропогенные события и неправомерные действия иных лиц, включая действия органов власти (например, при незаконном отказе в выдаче разрешения на строительство).

В описанных случаях арендатор не получает то, за что он обязался вносить арендные платежи, т.е. арендованное имущество вынужденно простаивает, не принося арендатору какой-либо пользы. При этом такой простой не зависит от самого арендатора, а вызван некими внешними по отношению к нему факторами.

Тем не менее арендодатели в подобных ситуациях всё же пытаются взыскивать арендную плату за период, когда пользование имуществом для арендатора было невозможно.

Как показывает практика судебных коллегий Верховного Суда РФ, подобные требования арендодателей не подлежат удовлетворению. Рассмотрим, как подобные споры разрешаются на примере сначала незаконного отказа в выдаче разрешения на строительство, а затем на примере препятствования арендатору в пользовании арендованным имуществом иным лицом.

А. Незаконный отказ в выдаче разрешения на строительство

Рассматривая одно из дел по взысканию платы по договору аренды муниципального земельного участка для целей ИЖС, Гражданская коллегия Верховного Суда РФ пришла к следующим выводам¹.

Договор аренды носит взаимный характер, следовательно, невозможность пользования арендованным имуществом по обстоятельствам, которые не зависят от арендатора, освобождают последнего от обязанности по внесению арендной платы.

Как следует из материалов дела, арендодатель (муниципальное образование) незаконно отказал в выдаче разрешения на строительство, что привело к невозможности использования арендованного участка по установленной договором цели – для ИЖС.

В соответствии с п. 1 ст. 611 ГК РФ арендодатель обязан предоставить арендатору имущество в состоянии, соответствующем условиям договора аренды и назначению имущества. В силу п.п. 1 и 3 ст. 614 ГК РФ арендатор обязан своевременно вносить плату за пользование имуществом (арендную плату), однако арендатор вправе потребовать соответственного уменьшения платы, если в силу обстоятельств, за которые он не отвечает, условия пользования, предусмотренные договором аренды, или состояние имущества существенно ухудшились.

Данная категория дел примечательна тем, что в качестве арендодателя и субъекта, компетентного выдавать разрешения на строительство, выступает одно лицо. В связи с этим суды могут использовать сразу два аргумента против арендодателя: довод о том, что арендодатель (публичное образование) не совершил действий, необходимых для пользования (застройки) арендатором участка (не выдал разрешение), а также аргумент, что имеет место незаконное вмешательство органов власти в форме бездействия в арендные отношения.

Таким образом, в данном деле Верховный Суд РФ пришёл к выводу, что незаконный отказ в выдаче разрешения на строительство лишает арендодателя возможности требовать арендной платы за пользование земельным участком, арендованным для целей строительства. Представляется, что все внесённые арендатором в период простоя платежи следует рассматривать как неосновательное обогащение арендодателя, а потому внесённые суммы подлежат возврату.

¹ Определение Гражданской коллегии Верховного Суда РФ от 22.11.2016 по делу № 89-КГ16-7.

Б. Неправомерное препятствование иным лицом арендатору в пользовании имуществом

На рассмотрении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ находилось следующее дело¹.

Общество «В» и общество «П» осуществляли сдачу в аренду площадей в торговом центре. При этом вход посетителей в торговые площади общества «В» был возможен только через помещения общества «П».

Общество «П» установило перекрытия на входных дверях, неправомерно исключив, таким образом, возможность использования принадлежащих обществу «В» торговых помещений арендаторами последнего.

Как указала коллегия, вследствие противоправных действий общества «П» арендаторы помещений общества «В» не должны вносить арендную плату, поскольку они не имели возможности использовать имущество по обстоятельствам, за которые они не отвечают: такая невозможность была вызвана неправомерными действиями иного лица – общества «П».

Как указывает Судебная коллегия, обязанностями арендодателя выступают, во-первых, предоставление имущества во владение или пользование арендатору, а во-вторых, (после передачи) обеспечение возможности для него пользования вещью в соответствии с её назначением (ст.ст. 606 и 611 ГК РФ).

В силу п. 2 ст. 328 ГК РФ в случае непредоставления обязанной стороной предусмотренного договором исполнения обязательства сторона, на которой лежит встречное исполнение, вправе приостановить исполнение своего обязательства.

Коллегия пришла к выводу, что в момент невозможности использования арендованного имущества по независящим от арендатора обстоятельствам арендодатель не осуществляет какого-либо предоставления, соответственно, он не имеет права на получение арендной платы.

Подводя итог, можно сказать, что если невозможность использования арендованного имущества вызвана самим арендодателем, а равно, если такая невозможность вызвана внешними обстоятельствами (природные явления, катастрофы, вмешательство иных лиц), то арендодатель не имеет права на получение арендной платы за такой период – период простоя арендатора.

Как показывает практика, зачастую стороны не согласуют автоматическое продление аренды на срок, равный периоду, когда арендатор не имел возможности использовать арендованное имущество. Представляется, что включение в договоры аренды такого условия (особенно для договоров аренды земельных участков для целей строительства) необходимо.

Так, можно представить ситуацию, при которой застройщик обязывается завершить строительство в течение года с момента получения земельного участка в аренду под угрозой значительных штрафных санкций, однако уполномоченный орган длительное время (например, полгода) неправомерно отказывается выдать ему разрешение на строительство. В данном случае в целях придания отношениям ясности и предотвращения возможных споров рекомендуется исходно оговаривать соответствующий перенос сроков строительства².

Споры относительно обременительных, но законных условий договоров, заключение которых для публичного образования обязательно

Органы власти субъектов и муниципальных образований в целях обеспечения реализации полномочий по предоставлению земельных участков утверждают формы договоров аренды, купли-продажи и др., называя их типовыми.

Однако зачастую предложенные в таких формах условия могут быть излишне обременительными, невыгодны для частного лица, желающего получить участок, например, в собственность или в аренду, что вызывает споры между частным лицом и публичным субъектом по поводу договорных условий.

¹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 29.01.2015 по делу № 302-ЭС140735, № А19-1917/2013.

² Такой перенос может быть автоматическим, осуществляться по заявлению одной из сторон или же может быть осуществлён по соглашению, заключение которого обязательно.

Зачастую суды встают на сторону публичных образований, указывая, что сформулированные органами публичного образования условия являются типовыми, следовательно, заключение договора на условиях иных, чем указано в форме, невозможно. Для заключения договоров на иных условиях требуется внесение изменений в соответствующие формы.

Другим правовым аргументом выступает то, что суд не вправе определять хозяйственную целесообразность спорных условий, но может лишь исключить те спорные условия, которые противоречат императивным нормам закона. Разрешение споров по согласованию условий, которые таким нормам не противоречат, но которые невыгодны той или иной стороне, не относится к компетенции суда.

Между тем подобная аргументация судов не соответствует закону.

Во-первых, необходимо иметь в виду, что ни субъект, ни муниципальное образование не могут издавать типовые формы договоров. Типовые формы договоров – это нормативно-правовые акты, которые содержат нормы гражданского права, а согласно п. «о» ст. 70 Конституции РФ, ст. 3 ГК РФ акты, содержащие нормы гражданского права, могут приниматься только на федеральном уровне. Кроме того, в силу п. 4 ст. 426 ГК РФ типовые договоры могут издаваться только в случаях, предусмотренных законом и только федеральным правительством и уполномоченными им федеральными органами исполнительной власти.

Таким образом, подобные «типовые» формы договоров, изданные субъектами и муниципалитетами, следует рассматривать лишь как внутриадминистративное указание соответствующих публичных образований своим органам, т.е. самому себе. Такие формы необязательны для частных лиц – они могут с ними не соглашаться и вступать в переговоры по отдельным условиям.

Во-вторых, если публичное образование, получив протокол разногласий по условиям договора, отклоняет его (а равно не даёт никакого ответа), то частное лицо вправе передать разногласия, возникшие при заключении договора, на рассмотрение суда (абз. 2 п. 2 ст. 445 ГК).

Как неоднократно указывали суды различных инстанций¹, механизм судебного разрешения преддоговорного спора (абз. 2 п. 2 ст. 445 ГК РФ) состоит в том, что суд оценивает спорные условия не только на предмет их несоответствия императивным нормам закона, но осуществляет их оценку на предмет соблюдения баланса интересов сторон, хотя бы такие условия и соответствовали закону.

При ином подходе следовало бы признать за лицом, обязанным к заключению договора, право свободно злоупотреблять переговорной позицией путём предложения хотя и формально законных, но невыгодных условий. Подобный подход означал бы возможность обхода правил об обязательном заключении договоров.

Таким образом, в случае несогласия частного лица с условиями, которые ему предлагает публичное образование, такое лицо вправе обратиться в компетентный суд, который в ходе рассмотрения преддоговорного спора должен утвердить договор в компромиссной для сторон редакции. Суд должен адаптировать договор таким образом, чтобы его условия отвечали принципу соблюдения баланса интересов, были адекватны, учитывали обычно предъявляемые в обороте требования к лицам, находящимся в схожей хозяйственной ситуации.

¹ Определение ВС РФ от 08.08.2016 по делу № 309-ЭС16-7162, № А60-37667/2014; Определение ВС РФ от 05.05.2016 по делу № 305-ЭС15-19695, № А40-214066/2014; Постановление АС Северо-Кавказского округа от 16.08.2016 по делу № А32-11642/2015; Постановление ФАС Поволжского округа от 10.09.2012 по делу № А72-5193/2011; Постановление ФАС Поволжского округа от 26.03.2012 по делу № А12-8549/2011.

4

ОСОБЕННОСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ И ПРОЕКТОВ ГЧП



4.1. Концессионные соглашения и соглашения о государственно-частном партнёрстве: основные характеристики

Несмотря на то, что государственно-частное партнёрство (далее – ГЧП) сейчас очень популярно и все говорят об активном развитии данного института, на практике его часто путают с иными формами взаимодействия государства и инвестора¹. Связано это, прежде всего, с неправильным пониманием, что такое ГЧП.

На федеральном уровне предусмотрены следующие формы ГЧП:

- концессионное соглашение²
- соглашение о ГЧП (далее – СГЧП)³

Концессионные соглашения и СГЧП – это гражданско-правовые договоры, заключаемые между публично-правовым образованием (РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием) и частным инвестором на длительный срок.

Предмет таких соглашений – создание частным инвестором объекта соглашения (объекта инфраструктуры, например, автомобильной дороги, транспортного объекта, объекта здравоохранения, образования, спорта), эксплуатация и (или) техническое обслуживание данного объекта в течение срока, установленного соглашением.

В качестве *объекта соглашения* по общему правилу выступает недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением. С 29 июня 2018 года стало возможно заключение соглашений в отношении только движимого имущества. Объектами таких соглашений могут быть объекты ИТ – программы для ЭВМ, базы данных, информационные системы (в том числе государственные) и (или) сайты в сети «Интернет» или других информационно-телекоммуникационных сетях, в состав которых входят такие

¹ Например, заключение государственных, муниципальных контрактов на проектирование и строительство, контрактов жизненного цикла, специальных инвестиционных контрактов по Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», заключение договоров аренды с инвестиционными обязательствами, создание юридических лиц с публичным участием, проч.

² Основное регулирование содержится в Федеральном законе от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О концессионных соглашениях» (далее – закон № 115-ФЗ).

³ Основное регулирование содержится в Федеральном законе от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 224-ФЗ).

программы для ЭВМ и (или) базы данных, либо совокупность указанных объектов, либо объекты ИТ и технические средства функционирования объектов ИТ. Исчерпывающий перечень возможных объектов соглашения определён, соответственно, в ст. 4 закона № 115-ФЗ и ст. 7 закона № 224-ФЗ (подробнее см. п. 3 настоящего раздела).

Заключение концессионных соглашений и СГЧП по общему правилу осуществляется¹:

- путём проведения торгов в форме конкурса (инициатор – РФ, субъект РФ и (или) муниципальное образование в лице уполномоченных органов);
- в рамках процедуры частной инициативы (инициатор – частное лицо).

В рамках частной инициативы инвестор подаёт предложение, включающее в себя среди прочих документов проект соглашения. Указанное предложение размещается на сайте торгов для приёма заявок от иных заинтересованных лиц. В случае отсутствия иных заинтересованных в проекте лиц соглашение заключается с инициатором без проведения конкурса. В случае поступления заявок от третьих лиц проводится конкурс по общим правилам.

Необходимые для реализации проекта земельные участки передаются частному инвестору отдельно, во исполнение заключённых концессионных соглашений, СГЧП. Как правило, речь идёт о договоре аренды, заключаемом без торгов (пп. 23 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ).

По общему правилу финансирование соглашений осуществляется частным лицом; инвестиции окупаются за счёт поступлений от оказания услуг с использованием объекта инфраструктуры. Однако и законом № 115-ФЗ, и законом № 224-ФЗ предусмотрена возможность финансового участия публичной стороны в расходах частного инвестора на инвестиционной и эксплуатационной стадиях реализации проекта и (или) возмещения недополученных доходов инвестора.

Концессионные соглашения имеют длительную практику реализации², сложившуюся судебную практику по многим спорным вопросам. Наибольшее количество концессионных проектов осуществляется на муниципальном уровне, и наибольший объём инвестиций вложен в рамках проектов муниципального уровня³.

Закон № 224-ФЗ вступил в силу с 1 января 2016 года, практика заключения и реализации СГЧП в настоящее время минимальна; проекты находятся в стадии проработки. До появления указанного закона в большинстве субъектов России были приняты собственные законы о ГЧП, регулирующие порядок заключения инвестиционных соглашений⁴. Согласно п. 2 ст. 47 закона № 224-ФЗ положения региональных актов сохраняют свою силу в отношении только тех соглашений, которые были заключены до вступления в силу федерального закона.

Наиболее известные проекты, реализуемые по региональному законодательству о ГЧП, – это создание и эксплуатация автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр»⁵, соз-

¹ Есть и иные способы заключения соглашений, но на практике они встречаются нечасто – например, заключение концессионного соглашения на основании решения Правительства РФ (п. 1 ст. 37 закона № 115-ФЗ), примеры – Распоряжение Правительства РФ от 29.08.2014 № 1662-р «О заключении концессионного соглашения в отношении объектов, предназначенных для взимания платы, используемых в целях обеспечения функционирования системы взимания платы в счёт возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешённую максимальную массу свыше 12 тонн», Распоряжение Правительства РФ от 30.08.2017 № 1859-р «О заключении концессионного соглашения в отношении Центра микрохирургии глаза в Екатеринбурге».

² Одними из первых являются концессионное соглашение о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе «Нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск» и концессионное соглашение о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе «Скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке 15-й км – 58-й км», заключённые в 2009 году.

³ Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнёрства в Российской Федерации + рейтинг регионов по уровню развития государственно-частного партнёрства 2017-2018. Издание подготовлено Национальным центром ГЧП при содействии членов Экспертного совета Национального центра ГЧП. <http://www.pppi.ru/sites/default/files/pdf/25042018-doklad.pdf>

⁴ Например, закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнёрствах», закон Томской области от 17.12.2012 № 234-ОЗ «О государственно-частном партнёрстве в Томской области».

⁵ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 01.02.2011 № 106 «О заключении соглашения о создании и эксплуатации на основе государственно-частного партнёрства автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр».

дание, реконструкция и эксплуатация объектов, входящих в состав имущества аэропорта Пулково¹, создание и эксплуатация образовательных объектов в Пушкинском районе Санкт-Петербурга².

В связи с устоявшейся практикой применения концессионные соглашения в настоящее время выступают наиболее предсказуемым инструментом для долгосрочных инвестиций. Тем не менее СГЧП также являются перспективной формой взаимодействия государства и бизнеса в связи с отдельными преимуществами перед концессионными соглашениями – например, по СГЧП объект соглашения по общему правилу находится в собственности частного инвестора, в то время как по концессионному соглашению объект поступает в публичную собственность.

Таблица 26. ОСНОВНЫЕ ОТЛИЧИЯ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ И СГЧП⁽¹⁾

Параметры сравнения	Концессионное соглашение	СГЧП
Наименование сторон соглашения	Публичная сторона – концедент Частный инвестор – концессионер	Публичная сторона – публичный партнёр Частный инвестор – частный партнёр
Возможные частные инвесторы	Индивидуальные предприниматели, юридические лица, действующие по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два или более юридических лица *есть запрет на заключение концессий для иностранных инвесторов/лиц с иностранным участием по отдельным объектам соглашения – в частности, в отношении объектов ИТ, технических средств обеспечения функционирования объектов ИТ	Российские юридические лица, за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий, учреждений, публично-правовых компаний и иных так называемых юридических лиц с публичным участием, предусмотренных п. 2 ст. 5 закона № 224-ФЗ *есть запрет на заключение СГЧП для лиц с иностранным участием в отношении объектов ИТ, технических средств обеспечения функционирования объектов ИТ
Основные обязанности частного инвестора на инвестиционной стадии	Создание и (или) реконструкция объекта соглашения *отдельное регулирование предусмотрено для объектов ИТ, технических средств обеспечения функционирования объектов ИТ	Строительство и (или) реконструкция объекта соглашения * отдельное регулирование предусмотрено для объектов ИТ, технических средств обеспечения функционирования объектов ИТ
Основные обязанности частного инвестора на эксплуатационной стадии	Эксплуатация (функциональная эксплуатация) – оказание услуг с использованием объекта соглашения Техническое обслуживание – поддержание объекта в надлежащем состоянии, выполнение необходимых ремонтов	Эксплуатация и (или) техническое обслуживание Частный партнёр вправе осуществлять только техническое обслуживание; в таком случае публичный партнёр осуществляет эксплуатацию

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16.04.2008 № 393 «О заключении соглашения о создании, реконструкции и эксплуатации на основе государственно-частного партнёрства объектов, входящих в состав имущества аэропорта Пулково».

² Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 01.02.2011 № 108 «О заключении соглашения о создании и эксплуатации на основе государственно-частного партнёрства зданий, предназначенных для размещения образовательных учреждений на территории Пушкинского района Санкт-Петербурга, и договора аренды земельных участков».

Параметры сравнения	Концессионное соглашение	СГЧП
Собственность на объект соглашения	Публичная собственность * при заключении концессии в отношении объектов ИТ у концедента может не возникнуть исключительное право в отношении отдельных результатов интеллектуальной деятельности в составе объекта соглашения	Частная собственность *возможны исключения (подробнее см. раздел 4.3)
Отдельные объекты соглашения, которые могут быть вовлечены только в концессию или только в СГЧП	Объекты тепло-, водоснабжения, водоотведения, метрополитен	Имущественные комплексы для производства промышленной продукции, осуществления иной деятельности в сфере промышленности, подводные и подземные технические сооружения, переходы, линии связи и коммуникации
Наличие процедуры оценки эффективности и определения сравнительного преимущества проекта для принятия решения о реализации проекта	Отсутствует При этом публичная сторона при инициировании конкурса вправе самостоятельно оценить эффективность проекта; обязательное федеральное регулирование отсутствует	СГЧП может быть реализовано только в случае подтверждения: (1) эффективности проекта (финансовой эффективности и наличия необходимого социально-экономического эффекта); (2) сравнительного преимущества проекта перед государственным (муниципальным) контрактом
Стадии проведения конкурса	(1) Предварительный отбор – проводится на основании требований, предъявляемых к заявителям (в том числе требований к их квалификации, профессиональным, деловым качествам) (2) Рассмотрение и оценка конкурсных предложений – проводится на основании критериев, исчерпывающий перечень которых установлен в ст.ст. 24, 47 закона № 115-ФЗ (например, срок создания и (или) реконструкции объекта, технико-экономические показатели объекта, размер принимаемых концедентом расходов)	(1) Предварительный отбор – проводится на основании требований, предъявляемых к профессиональным, деловым качествам представивших заявки лиц (необязательный этап) (2) Рассмотрение и оценка конкурсных предложений – проводится на основании технических критериев, финансово-экономических критериев, юридических критериев
Формы финансового участия публичной стороны	(1) Бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности (п. 5 ст. 79 Бюджетного кодекса РФ) (2) Субсидии (п. 6 ст. 78 Бюджетного кодекса РФ)	Субсидии (п. 6 ст. 78 Бюджетного кодекса РФ)
Плата со стороны частного инвестора публичной стороне по соглашению	Концессионная плата по общему правилу обязательна. На практике часто является формальной (например, предусматривается в размере 1 рубля)	Плата частного партнёра необязательна

(1) Например, концессионное соглашение в отношении инженерного сооружения транспортной инфраструктуры – транспортной развязки на автомобильной дороге общего пользования федерального значения М-9 «Балтия» (км 55 + 697).

Одним из возможных и наиболее перспективных направлений использования концессий и СГЧП, помимо реализации крупных, как правило, транспортных проектов, является создание социальной и дорожной инфраструктуры при КОТ.

Следует отметить, что отсутствие у частного лица в договоре о КОТ обязательства по созданию социальных объектов позволяет решить одну из основных проблем – удорожание стоимости жилья в связи с дополнительными расходами на строительство.

Ключевыми характеристиками концессионных соглашений и СГЧП являются:

- возможность разделить отдельные риски, которые традиционно лежат на инвесторе, с публичной стороной – например, риск невыдачи разрешений, согласований государственными органами, риск негативного изменения законодательства, риск неполучения выручки;
- возможность заключения соглашений без проведения торгов на условиях, предложенных инвестором (в рамках процедуры частной инициативы);
- законодательно установленная возможность заключения прямого соглашения между публичной стороной, частным инвестором и финансирующей организацией, регулирующего взаимодействие сторон при реализации концессионного соглашения, СГЧП, при его изменении и прекращении;
- долгосрочный характер соглашений – традиционно соглашения заключаются на несколько десятилетий;
- достаточно длительная процедура предварительной проработки документов, необходимых для реализации проектов, юридического, финансового и технического характера;
- заключённое соглашение, включающее финансовые обязательства государства, порождает возникновение расходных обязательств – это одна из гарантий того, что средства будут выделены из бюджета¹.

4.2. Понятие и содержание строительства и реконструкции в рамках реализации законов № 115-ФЗ и № 224-ФЗ

Ранее мы отмечали, что по концессионному соглашению и СГЧП частный инвестор осуществляет создание (реконструкцию) недвижимого имущества. Следует обратить внимание, что состав данных работ по законодательству имеет ряд отличий от общепринятых в градостроительном законодательстве понятий.

Так, согласно п. 1 ст. 3 закона № 115-ФЗ концессионер обязан создать или реконструировать объект соглашения. Термин «создание» в данном законе не раскрывается. ГрК РФ использует понятие «строительство», под которым также понимается *создание* зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства). В свою очередь, ГК РФ говорит о том, что право собственности на вещь может возникнуть в результате её создания (п. 1 ст. 218 ГК РФ). Таким образом, термин «создание» шире понятия, используемого в градостроительном законодательстве, и позволяет включать не только работы в отношении недвижимого имущества, но и иных объектов. Например, согласно ст. 4 закона № 115-ФЗ концессионное соглашение может быть заключено в отношении объектов железнодорожного транспорта, морских и речных судов, т.е. имущества, которое не относится к объектам капитального строительства. Использование гражданско-правового термина позволяет избежать противоречий при применении различных НПА.

Понятие реконструкции по законодательству о концессиях также отличается от градостроительного термина. Согласно п. 3 ст. 3 закона № 115-ФЗ к реконструкции объекта относятся:

¹ Дополнительно объём бюджетного финансирования закладывается также в решение о предоставлении бюджетных инвестиций, в долгосрочные государственные программы.

- 1) мероприятия по его переустройству на основе внедрения новых технологий, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием;
- 2) мероприятия по изменению технологического или функционального назначения объекта концессионного соглашения или его отдельных частей;
- 3) иные мероприятия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта концессионного соглашения.

Так как ГрК РФ к реконструкции относит только изменение параметров здания, замену (восстановление) несущих строительных конструкций, очевидно, перечень мероприятий по закону № 115-ФЗ вновь шире понятия, используемого в градостроительном законодательстве, поскольку он не ограничен исключительно крупными строительными работами. Цели переустройства, изменения назначения или характеристик имущества могут достигаться и без изменения параметров объекта. Например, это возможно путём проведения капитального ремонта¹. Кроме того, перечень работ в законе № 115-ФЗ носит открытый характер, что формально позволяет отнести к предмету концессионного соглашения практически любые действия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств имущества (в том числе не охватываемые ГрК РФ). Вместе с тем концессия – это долгосрочное капиталоемкое соглашение, в рамках которого частный инвестор получает права владения и пользования объектом, поэтому сведение объёма работ, например, к покраске стен в предоставляемом государством помещении может привести к оспариванию концессионного соглашения как не соответствующего законодательству. Таким образом, перечень обязательств частного инвестора по концессионному соглашению должен определяться с учётом конкретных параметров проекта, но в любом случае включать в себя определённые строительные работы и (или) технологические мероприятия.

В этой связи сторонам концессионного соглашения следует обратить особое внимание на формулирование предмета соглашения, которое подразумевает выполнение работ по реконструкции, поскольку попытки подвести обычные ремонтные работы под содержание концессионного соглашения несут в себе риск признания такого соглашения судом недействительным².

Отметим, что, даже несмотря на широкий перечень возможных работ по соглашению, существуют вопросы по включению в предмет концессии определённых действий. Например, в соответствии с законом № 73-ФЗ предусматривается реставрация объектов культурного наследия³, которая не предполагает изменения назначения, улучшения свойств объекта или внедрения новых технологий, то есть формально не входит в понятие реконструкции по закону № 115-ФЗ. Вместе с тем такой вид работ в отношении объектов культурного наследия, как приспособление для современного использования⁴, подпадает под определение реконструкции, предусмотренное в законе № 115-ФЗ (в части, например, улучшения характеристик и эксплуатационных свойств объекта). Для устранения вопросов толкования по иным видам работ в отношении объектов культурного наследия наиболее целесообразным представляется включение в концессионное законодательство понятия сохранения объекта культурного наследия, которое охватывает все возможные виды работ в отношении исторического имущества. При этом отметим, что и с учётом текущей редакции закона № 115-ФЗ концессии в отношении объектов культурного наследия реализуются на практике⁵.

¹ См. п. 14.2 ст. 1 ГрК РФ.

² Например, Постановление АС Волго-Вятского округа от 07.02.2019 по делу № А17-1285/2018.

³ Под реставрацией закон понимает научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях выявления и сохранения историко-культурной ценности объекта культурного наследия (ст. 43).

⁴ Под приспособлением объекта культурного наследия для современного использования понимаются научно-исследовательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях создания условий для современного использования объекта культурного наследия, включая реставрацию представляющих собой историко-культурную ценность элементов объекта культурного наследия (ст. 44).

⁵ Особняк В.И. Турчаниновой – объект культурного наследия регионального значения (Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 09.10.2017 № 855 «О заключении концессионного соглашения о реконструкции и эксплуатации объекта для организации отдыха граждан и туризма, расположенного по адресу: Санкт-Петербург, Средний пр. В.О.,

Закон № 224-ФЗ указывает на необходимость выполнения работ по строительству или реконструкции объекта соглашения (пп. 1 п. 2 ст. 6). Данные понятия используются в соответствии с ГрК РФ (поскольку законом не предусмотрено иного). Вместе с тем в качестве возможных объектов СГЧП названы морские, речные и воздушные суда, т.е. имущество, к которому градостроительное законодательство неприменимо. В настоящий момент закон № 224-ФЗ только начинает развиваться, поэтому практика его использования и подход к объекту соглашения ещё не выработаны.

Также отметим, что по проектам в отношении объектов ИТ, технических средств обеспечения функционирования объектов ИТ и в законе № 115-ФЗ, и в законе № 224-ФЗ установлены специальные положения относительно обязательств инвестора на инвестиционной стадии; эти положения учитывают специфику таких объектов.

4.3. Понятие объекта соглашения в рамках реализации законов № 115-ФЗ и № 224-ФЗ

В соответствии с нормами концессионного законодательства, законодательства о ГЧП понятие «объект капитального строительства» в буквальном смысле отсутствует, в то же время в рамках указанного регулирования используется понятие «объект соглашения», которое частично корреспондирует с понятием объекта капитального строительства, определённым ГрК РФ.

В соответствии со ст.ст. 3, 4 закона № 115-ФЗ, ст.ст. 7, 12 закона № 224-ФЗ объектом соглашения является недвижимое или движимое и недвижимое имущество, технологически связанное между собой и предназначенное для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением. Как отмечалось в п. 1 настоящего раздела, с 29 июня 2018 года стало возможно заключение соглашений в отношении только движимого имущества – объектов ИТ либо объектов ИТ и технических средств функционирования объектов ИТ.

Объектами соглашения могут выступать, например, следующие объекты:

- социальной инфраструктуры (объекты здравоохранения, в том числе для санаторно-курортного лечения, объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения и т.д.);
- транспортной инфраструктуры (автомобильные дороги, мосты, аэродромы, объекты железнодорожного транспорта, объекты трубопроводного транспорта и т.д.);
- коммунальной инфраструктуры (объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твёрдых коммунальных отходов, объекты энергоснабжения, объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий, и т.д.).

Перечень объектов соглашений является исчерпывающим, и заключение соглашения в отношении объекта, не указанного в перечне, не допускается¹.

Объекты соглашений обладают следующими общими признаками:

- должны находиться в сфере публичного интереса и контроля;
- с использованием объекта должна осуществляться дальнейшая деятельность концессионера/частного партнёра, предусмотренная условиями соглашения.

д. 40, литера А»); здание каретного сарая и ткацкого корпуса усадьбы Полотняный завод (Гончаровых), XVIII в. в пос. Полотняный Завод Дзержинского района Калужской области (Приказ Министерства экономического развития Калужской области от 10.04.2012 № 235-п); объект историко-культурного значения – административное здание, назначение: нежилое, общая площадь 143,3 кв.м, год постройки: 1917 г., литера А, этажность 1, расположенное по адресу: Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Линховойна, д. 8 (Распоряжение Администрации г. Улан-Удэ от 09.06.2015 № 834-р).

¹ Постановление ФАС Уральского округа от 22.04.2016 по делу № А71-7057/2015 № Ф09-3880/16.

По общему правилу на момент заключения соглашения объект должен находиться в собственности публичного субъекта, а на момент передачи частному инвестору – быть свободным от прав третьих лиц¹.

*Объект концессионного соглашения после реализации мероприятий по его созданию и/или реконструкции является собственностью концедента*². Концессионер получает права владения и пользования объектом соглашения³. При этом концессионер имеет преимущественное право на выкуп этого объекта по цене, равной рыночной стоимости объекта, в случае включения объекта в документ планирования приватизации и при условии добросовестного исполнения концессионного соглашения (приватизация возможна по окончании срока договора).

Объект, созданный/реконструированный по СГЧП, напротив, является собственностью частного партнёра и остаётся в его собственности после прекращения соглашения. Исключением выступают следующие случаи:

- объём бюджетного финансирования на создание объекта и рыночная стоимость передаваемого имущества (прав на имущество) превышает объём финансирования частным партнёром;
- расторжение соглашения по решению суда в связи с существенным нарушением условий договора частным партнёром;
- иное согласовано сторонами.

В указанных случаях право собственности на объект СГЧП возникает у частного лица, но в дальнейшем подлежит передаче публичной стороне.

При условии, что эти действия не приведут к недопущению, ограничению или устранению конкуренции⁴, возможно заключение соглашения в отношении нескольких объектов одновременно. Также допускается возможность передачи не только объекта соглашения, но и иного имущества, предназначенного для использования по общему назначению. Важно отметить, что указанное иное имущество должно быть технологически и функционально связано с объектом соглашения, обеспечивать единый технологический процесс и осуществление деятельности, предусмотренной соглашением. Несоблюдение указанного условия является нарушением законодательства о конкуренции⁵.

По общему правилу объект соглашения не может быть предоставлен в залог. Данное ограничение не распространяется на случаи, когда объект соглашения используется в качестве способа обеспечения исполнения обязательств перед финансирующим лицом при наличии прямого соглашения. Такая возможность предоставлена только в отношении объектов СГЧП, при этом преимущественное право покупки в случае обращения на него взыскания имеет публичный партнёр.

Условия об объекте соглашения имеют ряд особенностей, которые необходимо учитывать при структурировании проекта и подготовке соглашения:

- По концессионному соглашению не допускается изменение целевого назначения реконструируемого объекта концессионного соглашения (п. 5 ст. 3 закона № 115-ФЗ). При этом отсутствует однозначная позиция в отношении того, что понимается под целевым назначением объекта. В отдельных судебных решениях факт смены целевого назначения объекта устанавливается судом, но не анализируется⁶.
- Условие об описании объекта соглашения, включая его технико-экономические показатели (далее – ТЭПы), является существенным условием соглашения.

Однако состав ТЭПов законом не урегулирован, в связи с чем к ТЭПам объекта соглашения могут быть отнесены различные характеристики объекта в зависимости от его специфики

¹ Отдельные исключения из данного правила установлены и законом № 115-ФЗ, и законом № 224-ФЗ (например, права отдельных третьих лиц должны отсутствовать на дату заключения соглашения).

² Могут быть исключения в отношении объектов ИТ.

³ В отношении объектов ИТ предоставляются права использования объектов ИТ.

⁴ Признаки ограничения конкуренции предусмотрены п. 17 ст. 4 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции».

⁵ См. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.03.2015 по делу № А76-20685/2014.

⁶ См. Решение Арбитражного суда Свердловской области от 17.09.2015 по делу № А60-20236/2015.

и отраслевой принадлежности. Однако описание технико-экономических показателей объекта соглашения должно быть полным, позволяющим определить объём работ, необходимых для создания объекта соглашения, и сформировать заявку на участие в конкурсе¹. При этом определённые ориентиры установлены в Письме Минстроя России от 10.04.2015 № 10371-АЧ/04 «О требованиях к концессионным соглашениям в отношении объектов тепло-, водоснабжения, водоотведения». Указано, что при описании объекта концессионного соглашения необходимо отражать следующие характеристики: тип системы коммунальной инфраструктуры, количество основных объектов (например, котельных, источников водоснабжения, трансформаторных подстанций, насосных станций, очистных сооружений и т.д.), общую протяжённость сетей по их видам, сведения о потерях ресурсов на объектах имущества.

4.4. Особенности распределения функций, предусмотренных в ГрК РФ, в рамках законов № 115-ФЗ и № 224-ФЗ

Ключевыми участниками отношений по строительству, реконструкции объектов капитального строительства согласно ГрК РФ являются застройщики и технические заказчики.

Требования к застройщикам определены в п. 16 ст. 1 ГрК РФ².

В соответствии с п. 1 ст. 3 закона № 115-ФЗ и п. 1 ст. 12 закона № 224-ФЗ концессионер и частный партнёр осуществляют соответственно создание и (или) реконструкцию и строительство и (или) реконструкцию объекта соглашения.

И концессионеру, и частному партнёру предоставляются земельные участки, необходимые для реализации соглашений, на том или ином праве – по общему правилу по договору аренды (ст. 11 закона № 115-ФЗ, ст. 33 закона № 224-ФЗ). Как отмечалось ранее в настоящем справочнике, застройщик вправе осуществлять свою деятельность и при наличии договора аренды земельного участка.

Исходя из вышеуказанного, концессионер и частный партнёр соответствуют требованиям, предъявляемым ГрК РФ к застройщику, и вправе выступать в качестве застройщика при реализации своих обязанностей, предусмотренных, соответственно, концессионным соглашением и СГЧП.

Согласно пп. 2 п. 1 ст. 8 закона № 115-ФЗ и п. 6 ст. 5 закона № 224-ФЗ концессионер и частный партнёр вправе исполнять соглашение с привлечением третьих лиц. Следовательно, концессионер и частный партнёр, выступающие в качестве застройщика, вправе привлечь технического заказчика, который от их имени будет заключать необходимые для исполнения соглашения договоры (о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции и т.д.).

При привлечении третьих лиц необходимо иметь в виду следующее. В законе № 115-ФЗ не установлены ограничения по привлекаемым концессионером третьим лицам. Однако согласно закону № 224-ФЗ частный партнёр не вправе привлекать государственные (муниципальные) унитарные предприятия, учреждения, публично-правовые компании и иные так называемые юридические лица с публичным участием, предусмотренные п. 2 ст. 5 закона № 224-ФЗ. При этом, несмотря на то что в качестве частного партнёра не может выступать иностранное юри-

¹ См. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.10.2017 по делу № А76-31705/2016.

² Застройщик – физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке или на земельном участке иного правообладателя (которому при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности уполномоченные лица передали в случаях, установленных бюджетным законодательством РФ, на основании соглашений свои полномочия государственного (муниципального) заказчика) строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта.

дическое лицо, ограничения на привлечение иностранных предприятий в качестве третьих лиц по общему правилу отсутствуют¹.

4.5. Особенности предоставления земельного участка для реализации проекта в рамках законов № 115-ФЗ и № 224-ФЗ

Реализация концессионных соглашений/СГЧП, как и любое строительство или реконструкция объекта капитального строительства, предполагает наличие определённых прав концессионера/частного партнёра на земельный участок, а также установления в отношении участка определённого правового режима.

Заметим, что наличие таких прав необходимо отнюдь не в каждом соглашении, а лишь в тех, в которых земельный участок требуется для непосредственного осуществления деятельности в рамках соглашения и исполнения принятых стороной на себя обязательств. Так, при отсутствии потребности концессионера/частного партнёра в правах на земельный участок для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением, оно может не содержать условие о предоставлении земельного участка, а договор аренды может не заключаться².

В соответствии с п. 1 ст. 11 закона № 115-ФЗ, ст. 33 закона № 224-ФЗ, ст. 39.6 ЗК РФ земельный участок, на котором располагается объект соглашения и (или) который необходим для осуществления деятельности, предоставляется концессионеру/частному партнёру в аренду без проведения торгов. Срок договора аренды не может превышать срок действия соглашения.

В соответствии с п. 1 ст. 39.8 ЗК РФ условия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, определяются гражданским законодательством, ЗК РФ и другими федеральными законами. Порядок определения размера арендной платы, условия и сроки внесения арендной платы за использование земельных участков по договору аренды определяются в порядке, предусмотренном ст. 39.7 ЗК РФ, за исключением отдельных случаев. Например, в соответствии с п. 3 ст. 39 закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» годовой размер арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и используемые для размещения платной автомобильной дороги или автомобильной дороги, содержащей платные участки, либо предоставленные на основании концессионного соглашения для строительства, реконструкции и использования платной автомобильной дороги или автомобильной дороги, содержащей платные участки, не может превышать один процент кадастровой стоимости этих земельных участков.

Дополнительно отметим, что в рамках концессионного соглашения земельный участок может быть предоставлен концессионеру также на праве субаренды, на праве ограниченного пользования (сервитуте) или на иных правах.

В рамках закона № 224-ФЗ земельный участок должен находиться в собственности публично-го партнёра и на момент его передачи частному партнёру быть свободным от прав третьих лиц³. Частный партнёр может получить земельный участок только в аренду.

¹ Указанное ограничение предусмотрено в законе № 224-ФЗ для СГЧП в отношении объектов ИТ, технических средств обеспечения функционирования объектов ИТ.

² См. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 10.07.2017 по делу № А04-10310/2016 № Ф03-1943/2017.

³ Суды исходят из того, что существование в отношении земельного участка зарегистрированного права третьего лица ограничивает возможность распоряжения собственником данным участком и влечёт признание соответствующего условия соглашения недействительным (см. Постановление ФАС Поволжского округа от 16.11.2011 по делу № А55-24810/2010).

Концессионное законодательство, в отличие от законодательства о ГЧП, не содержит требований о наличии права собственности концедента на участок и об отсутствии прав третьих лиц на него. Соответственно, допустимо толкование, согласно которому земельный участок может находиться в собственности иных публично-правовых образований или третьих лиц, при этом ответственность за обеспечение предоставления земельного участка должна лежать на концеденте.

Ни концессионер, ни частный партнёр не вправе передавать свои права по договору аренды (субаренды) земельного участка другим лицам и сдавать земельный участок в субаренду, если иное не предусмотрено договором аренды земельного участка и соглашением.

Прекращение соглашения является основанием для прекращения заключённого договора аренды земельного участка в рамках закона № 224-ФЗ, а также прекращения договора аренды, иных прав в отношении земельного участка, предоставленных концессионеру.

В силу принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанного с ними имущества частный партнёр – собственник объекта по СГЧП (в отличие от концессионера, обладающего только правами владения и пользования объектом соглашения) получает возможность приобрести в собственность земельный участок, на котором расположен данный объект. Однако претендовать на получение земли можно только после истечения срока действия соглашения (п. 6 ст. 33 закона № 224-ФЗ). Приобретение участка осуществляется в порядке, установленном ст. 39.20 ЗК РФ, и по цене, не превышающей его кадастровой стоимости (п. 3 ст. 39.4 ЗК РФ).

4.6. Практика использования концессионных соглашений и СГЧП

Как было отмечено выше, концессионные соглашения и СГЧП (по региональному законодательству) активно используются в гражданском обороте. Наибольшую известность приобрели крупные транспортные проекты (ЗСД и аэропорт Пулково по закону Санкт-Петербурга о ГЧП; концессионные проекты ГЧП проекты – 12-тонники¹, ЦКАД в Московской области², скоростная автомобильная дорога Москва – Санкт-Петербург³).

Наиболее популярные сферы для ГЧП проектов следующие⁴:

- ЖКХ;
- социальная сфера (здравоохранение, культура, туризм, др.);
- транспортная сфера (автомобильные дороги, авиационная инфраструктура, др.).

Большое количество концессий реализуется в сфере ЖКХ (главным образом, на уровне местного самоуправления, однако с 01.01.2017 в муниципальных проектах в обязательном порядке в отдельных случаях предусматривается участие субъекта РФ⁵). Данное обстоятельство

¹ Концессионное соглашение в отношении объектов, предназначенных для взимания платы, используемых в целях обеспечения функционирования системы взимания платы в счёт возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешённую максимальную массу свыше 12 тонн (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.08.2014 № 1662-р).

² Концессионное соглашение о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области. Пусковой комплекс (этап строительства) № 3 (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.05.2014 № 874-р).

³ Концессионное соглашение в отношении автомобильной дороги «Скоростная автомобильная дорога Москва – Санкт-Петербург на участках км 543 – км 646 и км 646 – км 684» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.05.2013 № 775-р).

⁴ Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнёрства в Российской Федерации + рейтинг регионов по уровню развития государственно-частного партнёрства 2017-2018. Издание подготовлено Национальным центром ГЧП при содействии членов Экспертного совета Национального центра ГЧП. <http://www.pppi.ru/sites/default/files/pdf/25042018-doklad.pdf>

⁵ Закон № 115-ФЗ в редакции Федерального закона от 03.07.2016 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях».

связано с реформой, направленной на передачу имущества неэффективных ГУПов и МУПов частным инвесторам¹. Встречаются и экзотические объекты соглашений, например баня², морг³ или кладбище⁴.

Перспективным направлением развития ГЧП является использование данной модели при создании социальной и дорожной инфраструктуры в рамках КОТ.

Как было отмечено выше, в настоящее время инвестор, как правило, строит объект за свой счёт и затем безвозмездно передаёт государству. Однако применяются и иные механизмы создания инфраструктуры. Например, в Ленинградской области используется модель выкупа образовательных объектов в обмен на уплату налога на прибыль (налог уплачивается инвестором в бюджет области, которая представляет субсидии муниципалитету на выкуп объекта образования)⁵. В Санкт-Петербурге участки под социальные объекты, образованные в рамках раздела участка под КОТ, безвозмездно передаются публичному субъекту (пожертвования согласно ст. 582 ГК РФ), который возводит на них инфраструктуру. В Воронежской области применялась практика выкупа детских садов у инвестора в рассрочку за счёт бюджетных средств⁶. Аналогичные модели использовались также в Тюменской⁷ и Иркутской⁸ областях.

В рамках КОТ участок на социальную инфраструктуру должен быть образован и передан государству. Далее публичный субъект получает возможность провести конкурс на право заключения концессии (СГЧП) или воспользоваться частной инициативой (предложение может быть подготовлено инвестором, осуществляющим комплексное освоение).

Механизмы ГЧП обладают следующими основными преимуществами:

1. Снижение нагрузки на бюджет

Концессионные соглашения и СГЧП являются долгосрочными договорами, они могут предусматривать публичные финансовые обязательства на срок, превышающий действие трёхлетних лимитов бюджетных обязательств (в отличие от государственных контрактов, которые по общему правилу заключаются на срок до 3 лет). Соответственно, условиями соглашения можно предусмотреть длительную рассрочку выплат со стороны государства. Более того, размер платежа можно связать с определёнными показателями качества объекта соглашения и его эксплуатации. Например, если снег с дороги в зимний период убирается плохо или нет освещения, объём платежей будет снижен.

2. Сокращение сроков строительства без снижения качества объекта

Условиями соглашения может быть предусмотрено, что выплаты из бюджета будут производиться только после ввода объекта недвижимости в эксплуатацию. Соответственно, у инвестора появится заинтересованность в скорейшем окончании строительства. Так как параметры качества объекта влияют на размер платежей, а оператором объекта, ответственным за его

¹ См. Приказ Минэкономразвития России № 373/пр, Минстроя России № 428 от 07.07.2014 «Об утверждении методических рекомендаций по установлению рекомендуемых показателей эффективности управления государственными и муниципальными предприятиями, осуществляющими деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства, и рекомендуемых критериев оценки эффективности управления государственными и муниципальными предприятиями, осуществляющими деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства».

² Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.12.2017 по делу № А50-28186/2017, Постановление ФАС Северо-Западного округа от 18.02.2014 № Ф07-643/2014 по делу № А21-2392/2013.

³ Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.09.2017 по делу № А23-931/2017, Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.05.2013 по делу № А56-62120/2012.

⁴ Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.12.2017 г. по делу № А55-14825/2017.

⁵ Подробнее см. Постановление Правительства Ленинградской области от 18.08.2015 № 329.

⁶ См., например, http://sig-company.ru/files/pdf/predlozheniya_po_obespecheniyu_spb_ob_ektami_soc_infrastruktury_1.pdf

⁷ http://www.dom72.ru/news/news_74917.html

⁸ <http://sia.ru/?section=398&action=show&id=283049>

обслуживание, является сам инвестор, он не будет сокращать сроки в ущерб характеристикам имущества.

3. Гибкая система платежей по соглашению

Помимо отсрочки и рассрочки платежей соглашением можно предоставить инвестору право извлекать дополнительный доход от объекта (платная медицинская помощь наряду с медицинской помощью по ОМС, платные образовательные услуги, создание объектов дорожного сервиса, проч.), обеспечивая финансирование недополученной прибыли.

4. Распределение рисков

Как было указано ранее, баланс интересов сторон является одним из признаков ГЧП. Публичный субъект может принимать на себя, в частности, следующие риски: получения отказа государственных органов в предоставлении разрешений и согласований, обнаружения при строительстве на земельном участке археологических объектов и коммуникаций, риск негативного для проекта изменения законодательства и др.

5

МЕТОДИКА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА УЧАСТКОВ



Методика градостроительного анализа участков для девелопмента

Градостроительный анализ территории не только является серьёзной юридической (подчёркнём – именно юридической) работой, но и становится краеугольным камнем в вопросе целесообразности приобретения участка/объекта недвижимости.

В настоящем разделе мы не будем останавливаться на вопросах проверки титула, вопросах структурирования сделок по приобретению участков/объектов недвижимости для целей девелопмента – это всё обязательные элементы сделки, но они находятся за пределами анализируемых вопросов.

Под градостроительным анализом участка понимается исследование установленных ограничений градостроительной деятельности на участке и оценка возможностей его девелопмента. Результатом градостроительного анализа является выявление юридических ограничений застройки участка, влияющих в итоге на саму возможность девелопмента участка и его экономическую целесообразность.

Ранее мы достаточно подробно проанализировали существующее градостроительное регулирование и в том числе наиболее распространённые ограничения, а теперь предложим алгоритм применения этих знаний.

Источники получения сведений для анализа

Как правило, наиболее распространённым и удобным источником получения сведений об участке, оцениваемом для целей возможного девелопмента, является текущий правообладатель, так как именно у него имеется наибольший объём информации об объекте.

Основным недостатком получения документов от текущего правообладателя является риск неполноты/недостоверности предоставляемых документов. Из нашего опыта можно назвать ситуацию, когда по результатам анализа документации выявилось, что вид разрешённого использования участка был изменён на основании недостоверной справки «выписки из ПЗЗ», где была указана ложная информация об отнесении участка к соответствующей зоне. В другом случае при наличии разработанного ППТиПМ при выдаче градостроительного плана уполномоченный орган произвольно заполнил сведения об участке данными, противоречащими не только ППТиПМ, но и ПЗЗ. В таких условиях проверка достоверности предоставленных сведений через независимые источники информации является важным элементом градостроительного анализа.

Существует достаточно большое количество открытых источников официальной информации, которыми можно и нужно пользоваться.

А. Общероссийские информационные ресурсы:

1. *Справочная информация Росреестра по объектам недвижимости в режиме online* (https://rosreestr.ru/wps/portal/online_request)

В детализированной форме по каждому объекту недвижимости для просмотра доступна общая информация по выбранному объекту недвижимости – это условный кадастровый номер, этаж, площадь, юридический адрес, наличие зарегистрированных прав и ограничений, разрешённое использование, назначение, кадастровая стоимость и т.д.

Из рекомендаций следует отметить, что при просмотре сведений по объекту нужно не забывать открывать встроенные вкладки, позволяющие увидеть сведения о последних государственных регистрациях и текущих ограничениях.

2. *Публичная кадастровая карта Росреестра* (<http://pk5.rosreestr.ru>)

Содержит такие сведения, как:

- «информация» – статус, адрес, площадь и кадастровая стоимость земельного участка;
- «использование» – категория земли, разрешённое использование;
- «расположение» – сведения о расположении на карте и наличии границ на местности, наличии пересечения границ и т.п.

С учётом требований закона № 218-ФЗ в Публичную кадастровую карту должны войти (но пока технически это не произошло) и сведения о территориальном зонировании, красных линиях, границах поселений и т.п.

3. *Федеральная государственная информационная система территориального планирования* (<https://fgistp.economy.gov.ru>)

Удобная поисковая система, позволяющая быстро находить документы территориального планирования и функционального зонирования на территории всех субъектов РФ. В её составе содержатся документы разного уровня (муниципальные, региональные, федеральные).

Из недостатков следует отметить, что не все документы, размещённые в системе, имеют актуальные редакции, поэтому нужно уделять особенно пристальное внимание актуальности «связанных документов» (например, редакция закона Санкт-Петербурга «О зелёных насаждениях общего пользования» в системе указана как не обновлённая с 2014 года, хотя только в 2018 году в этот закон вносился целый ряд изменений).

4. *Официальные сайты муниципальных образований* – на них подлежат обязательной публикации ПЗЗ и Генпланы. К сожалению, если публикация и осуществляется, то, как правило, размещается немасштабируемый файл в крайне низком разрешении и без возможности прямого соотношения с картой.

Как итог в большинстве муниципальных образований установление зоны для конкретного участка на основании такого рода сведений представляется крайне затруднительным. При этом какого-либо режима поиска сведений по каким-либо реквизитам также, как правило, не предусмотрено. Тем не менее с определённой долей допущения эта информация позволяет проверить достоверность предоставляемых сведений о зонировании.

5. *Реестр санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию* (<http://fp.crc.ru>)

Данный реестр содержит сведения об установленных санитарно-защитных зонах. К сожалению, поиск по данной базе крайне неудобен (он идёт через адрес источника СЗЗ, который почти всегда расположен в другом месте, чем исследуемый участок, и зачастую по другому адресу), в связи с чем не всегда получается получить полную информацию. Целесообразно осуществлять поиск всех санитарно-защитных зон по наименованиям улиц во всём квартале, где расположен исследуемый участок, и это увеличивает достоверность результатов. Во всех случаях такой поиск должен верифицироваться направлением официального запроса в Роспотребнадзор о СЗЗ в отношении исследуемого участка.

Б. Специализированные источники градостроительной информации для отдельных регионов:

1. Санкт-Петербург:

1.1. Региональная геоинформационная система Санкт-Петербурга – РГИС (<http://rgis.spb.ru/map/Main.aspx>)

В РГИС включаются:

- сведения об административно-территориальном устройстве Санкт-Петербурга, а также избирательных округах, границах территорий судебных участков мировых судей Санкт-Петербурга
- классификаторы и кодификаторы адресов Санкт-Петербурга
- объектно-адресная система Санкт-Петербурга
- сведения о водных объектах на территории Санкт-Петербурга
- сведения об объектах землеустройства, земельных участках, в том числе обременениях земельного участка, ограничениях его использования
- сведения о зонах с особыми условиями использования, в том числе охранных зонах (водоохранных зонах водных объектов, охранных зонах инженерных коммуникаций, охранных зонах памятников природы и т.д.)
- материалы градостроительного планирования и градостроительного зонирования, в том числе Генерального плана Санкт-Петербурга, Правил землепользования и застройки, проектов планировки и проектов межевания
- сведения об объектах недвижимости, в том числе зданиях, сооружениях, линейных объектах, помещениях, расположенных на территории Санкт-Петербурга
- сведения о территориях объектов культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, в том числе вновь выявленных объектах культурного наследия
- тематические карты
- сведения о зелёных насаждениях общего пользования
- материалы лесоустройства
- картографические материалы
- иные сведения, определяемые Комитетом имущественных отношений

1.2. Единая система строительного комплекса – ЕССК (<http://essk.gov.spb.ru/about>)

Данный ресурс содержит как аналитическую, так и операционную составляющую, так как создавался как электронный портал для взаимодействия девелопера и государственных органов по получению государственных услуг в сфере строительства.

2. Москва:

2.1. Информационная система обеспечения градостроительной деятельности города Москвы – ИАИС ОГД (<https://isogd.mos.ru/isogd-portal/home>)

Система включает в себя следующие разделы:

- документы территориального планирования Российской Федерации в части, касающейся города Москвы
- документы территориального планирования города Москвы – Генеральный план города Москвы
- документы градостроительного зонирования – Правила землепользования и застройки Москвы
- документация по планировке территорий (проекты планировки территорий, межевание)
- изученность природных и техногенных условий
- изъятие земельных участков и резервирование земель для государственных или муниципальных нужд
- застроенные и подлежащие застройке земельные участки (где есть разработанные ГПЗУ)
- геодезические и картографические материалы (картографический фон, функциональное зонирование, строительное зонирование, ландшафтное зонирование)
- сведения о выданных ГПЗУ и согласованных архитектурно-градостроительных решениях (АГР)

- иные материалы и документы (охранные зоны, зоны строгого регулирования, зоны регулирования застройки, территории памятников)

2.2. Информационно-аналитическая система управления градостроительной деятельностью (<https://ugd.mos.ru/authS2/dualAuthPage.action>)

Сервис позволяет получить онлайн-доступ к оперативной информации органов власти по объектам строительства, электронным копиям документов, сведениям о ходе подготовки документов, сведениям государственного строительного надзора и другой информации. В соответствии с Регламентом предоставления информации для получения доступа необходимо заполнить заявку на подключение.

2.3. Портал открытых данных г. Москвы (<https://data.mos.ru>)

Набор разнообразной информации, включающей в себя сведения о градостроительной деятельности (например, сведения о согласованных решениях архитектурно-градостроительного облика ОКС и т.п.).

3. Информационные системы градостроительной деятельности регионов (ИСОГД)

В конце 2017 года Минстроем РФ завершена разработка типовой системы ИСОГД, которая является доступной для использования для государственных органов (<http://www.minstroyrf.ru/trades/gradostroitel'naya-deyatelnost-i-arhitektura>).

Как результат во многих регионах на основе типовой ИСОГД появились работоспособные источники градостроительной информации. Однако в большинстве регионов сведения ИСОГД не могут быть получены пользователем напрямую путём прямого доступа к системе, а предоставление информации осуществляется в форме государственной услуги по выдаче информации из ИСОГД, что существенно подрывает эффективность таких баз данных и доступность информации. Тем не менее в некоторых регионах такие ИСОГД делают доступными (например, в Тюмени <http://isogd.72to.ru>).

Алгоритм проведения градостроительного анализа участка для целей девелопмента

1. Определение цели приобретения участка

Большинство градостроительных ограничений связано с конкретным целевым использованием участка (например, количество парковочных мест определяется видом размещаемого объекта). В связи с этим применимость конкретных ограничений определяется только после формирования цели/целей девелопмента участка. В ситуации, когда необходимо выбрать наиболее эффективное использование участка, альтернативных целей может быть несколько, но во всех случаях они должны быть сформулированы до начала анализа.

2. Анализ сведений кадастрового паспорта участка и объектов недвижимости

С учётом того, что кадастровый паспорт (для земельных участков выдаётся в форме выписки из ЕГРН) относится к общедоступным сведениям, которые могут быть получены любым лицом за короткие сроки, кадастровый паспорт является очень полезным источником информации.

Необходимо отметить, что при заказе выписки из ЕГРН принципиальным является заказ всех листов выписки, на что требуется специальное указание в заявлении на получение (в ином случае предоставляется только короткая выписка, где нет существенного объёма информации).

В случае нахождения на участке объектов недвижимости необходимо также получить актуальные выписки из ЕГРН в отношении данных объектов недвижимости и сравнить сведения в них со сведениями о земельном участке.

В выписках из ЕГРН присутствует следующая имеющая существенное значение информация:

- *кадастровый номер участка* (а также ранее существовавшие кадастровые номера, если объект преобразовывался);
- *точный адрес* – получение всей последующей документации необходимо осуществлять именно в отношении данного адреса и кадастрового номера, так как они являются индивидуализирующими признаками участка;

- *площадь* – необходимо отметить, что для участков, не прошедших надлежащую процедуру межевания, допускается указание площади с отклонениями (например, 18 250 кв.м +/- 50 кв.м). Такое указание площади не делает участок «несуществующим», однако означает, что подлежат дополнительной оценке риски корректировки площади и границ участка при вынесении участка на местность;
- *категория земли и вид разрешённого использования* – подробнее об анализе этих параметров скажем позднее;
- *наличие внесённых в ЕГРН обременений и ограничений в использовании участка и указание их расположения* – следует помнить, что, к сожалению, перечень зарегистрированных обременений не является исчерпывающим в отношении участка, так как ряд ограничений в настоящее время не регистрируется (например, СЗЗ);
- *координаты поворотных точек*, свидетельствующие о вынесении участка на местность и позволяющие с помощью кадастрового инженера установить фактическое размещение участка, – следует признать, что проблема несоответствия визуальных границ территории (например, наличие забора) и юридически закреплённых границ по-прежнему актуальна, хотя чаще всего встречается в зонах бывшей промышленной застройки либо бывших сельскохозяйственных земель. Отсутствие сведений о поворотных точках свидетельствует либо о том, что была получена неполная выписка из ЕГРН, либо о необходимости уточнения границ участка;
- *данные о временном/постоянном характере сведений кадастра* – в силу требований закона № 218-ФЗ после проведения кадастрового учёта объекта с изменившимися характеристиками сведения о таком учёте носят временный характер до момента государственной регистрации прав на такой объект, но не более пяти лет. Если права в этот период времени не зарегистрированы, то сведения считаются погашенными;
- *сведения о кадастровой стоимости участка* – имеют значение в ряде случаев для построения экономической модели проекта девелопером;
- *сведения о правообладателе*.

3. Оценка соответствия категории и вида разрешённого вида использования участка поставленным целям

Градостроительное законодательство различает существующую категорию и ВРИ участка и допустимые параметры.

В отношении категории земель наибольшее значение имеет закон РФ от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», так как непосредственно градостроительное законодательство регулирует частный случай включения земель в состав населённых пунктов. Если существующая категория не соответствует поставленной цели, то следует оценить, какие действия необходимо/возможно предпринять для её изменения и их экономическую целесообразность.

В отношении видов разрешённого использования не является определяющим для девелопмента участка существующий ВРИ, так как его развитие возможно только в рамках допустимых ВРИ, установленных соответствующим градостроительным регламентом. Таким образом, необходимо обратиться к установленным допустимым ВРИ в градостроительном регламенте и выявить наличие соответствующего цели ВРИ в составе допустимых, а также учесть, является ли он основным, условно-разрешённым либо вообще вспомогательным.

Отсутствие необходимого ВРИ в основных допустимых ВРИ для участка существенно снижает его привлекательность для девелопмента и требует корректировки целей либо оценки его на соответствие альтернативным целям.

4. Выявление наличия утверждённой градостроительной документации в отношении участка и проверка её соответствия друг другу

Документально подготовленный для застройки участок, к сожалению, крайне редко встречается явление на рынке. В связи с этим не существует «стандартного» набора документации, выработанного рынком, и в обороте присутствуют объекты с совершенно разным уровнем го-

товности к их застройке, что, впрочем, сказывается на цене этих объектов. Экономика заставляет девелоперов анализировать разные по степени готовности участки.

Как уже указывалось ранее, необходимо проанализировать применительно к участку наличие и непротиворечивость требований следующих документов (при их наличии):

- Генеральный план;
- Правила землепользования и застройки;
- ППТиПМ;
- Градостроительный план.

К сожалению, практика знает ситуации, когда ПЗЗ противоречат Генплану, ППТиПМ противоречит ПЗЗ, градплан вообще не соответствует каким-либо из вышеперечисленных документов. Более того, подлежит проверке процедура принятия каждого из вышеназванных документов, а также полномочия принявших органов, так как судебная практика возлагает эти риски также на девелопера, т.е. при отмене любого из этих актов понесённые затраты девелоперу никто не компенсирует.

В ситуации с историческими поселениями либо существованием в относительной близости любых объектов, могущих претендовать на статус вновь выявленных объектов культурного наследия, обязательно надо исследовать и существование ограничений в специальном законодательстве об охране культурного наследия. С учётом того, что градостроительная документация постоянно совершенствуется, здесь же важно дать оценку влияния планируемых изменений в Генеральный план или ПЗЗ применительно к участку, так как, как правило, при внесении такого рода изменений законодатель не предусматривает сохранения действия ранее выданных документов.

Дополнительно с 01.03.2019 следует уделять особое внимание исследованию вопросов наличия участка на территории объекта всемирного наследия ЮНЕСКО либо рядом с таким объектом и оценивать необходимость подготовки отчёта о влиянии планируемого строительства на сохранность объекта всемирного наследия в ЮНЕСКО.

5. Выявление и анализ применимых в отношении участка ограничений и обременений, влияющих на возможность достижения цели

В разделе 1.4 настоящего пособия достаточно подробно проанализированы последствия наличия тех или иных зон ограничений либо обременений участка. Как мы и указывали ранее, эти зоны не обязательно отражаются в сведениях ГКН, поэтому требуются дополнительные усилия по их выявлению.

В качестве практического совета могут быть даны следующие рекомендации:

- получить актуализированную схему размещения подземных сооружений и коммуникаций на объекте (так называемый лавсан) – она позволит установить фактическое наличие каких-либо сетей и инфраструктуры на участке для последующего выяснения её статуса;
- обратиться в Роспотребнадзор за получением сведений об утверждённых СЗЗ в отношении участка (также рекомендуется визуально осмотреть территорию за границами участка на предмет расположения очевидных производственных/складских объектов, предполагающих существование СЗЗ, и в запросе конкретизировать «в том числе» эти объекты);
- проанализировать базу арбитражных споров (<http://kad.arbitr.ru>) на предмет споров по обременениям либо привлечению к административной ответственности.

По результатам выявления соответствующих зон ограничений в использовании участков необходимо оценить их влияние на достижение поставленной цели, оценить экономические последствия для планируемого проекта и рассмотреть варианты снятия данного обременения. Например, при выявлении СЗЗ, распространяющегося на весь участок или его часть, возможны смена цели с жилья на нежилые апартаменты либо обсуждение с владельцем объекта, порождающего СЗЗ, условий разработки проекта уменьшения СЗЗ.

6. Определение предельных параметров разрешённого строительства и возможности отклонения от них

С учётом того, что существующий порядок получения разрешения на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства носит характер субъективной оценки уполно-

моченного органа, экономическая модель проекта должна строиться из расчёта невозможности получения такого разрешения. Все проекты, где экономика становится выгодна только в случае отклонения от предельных параметров, с нашей точки зрения, не должны начинаться. Отклонение от предельных параметров разрешённого строительства в экономике проекта должно играть элемент «сверхприбыли», в связи с чем этот риск не должен влиять на базовый вариант девелопмента территории.

В разделе 1.3.3 были подробно проанализированы предельные параметры разрешённого строительства. На основе этого необходимо в соответствующих градостроительных регламентах выявить значения этих параметров для оценки возможности достижения поставленных целей.

Необходимо отметить, что целый ряд параметров не отнесён градостроительным законодательством непосредственно к предельным параметрам разрешённого строительства, но подлежат обязательному учёту при оценке перспектив девелопмента участка, например:

1) Красные линии

Красные линии отделяют зоны планируемых земель общего пользования, не подлежащих застройке и отчуждению в частную собственность. Они также выступают точкой отсчёта для таких параметров, как «отступы» от границ участка. По ГрК РФ красные линии устанавливаются ППТ.

2) Инсоляция

Под инсоляцией понимаются требования к облучению поверхностей и пространств прямыми солнечными лучами.

Требования установлены Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25.10.2001 № 29 и обязательны при проектировании, строительстве и реконструкции жилых, общественных зданий и территорий жилой застройки. Расчёты инсоляции являются обязательным разделом в составе проектной документации.

С учётом того, что инсоляция прямо зависит от расположения планируемого объекта на участке, как правило, на стадии первичного градостроительного анализа оценка этого параметра осуществляется на уровне принципиальной возможности соблюдения таких норм, а не конкретных расчётов, которые делаются в последующем при «посадке» здания на участок.

3) Парковки и озеленение

Требования по минимальной обеспеченности указанными объектами устанавливаются Правилами землепользования и застройки, РНГП, МНГП, специальными законами субъекта РФ, проектом планировки территории. Как правило, устанавливаются либо в процентном отношении к площади участка, либо из расчёта размещаемых на участке объектов (например, одно парковочное место на 150 кв.м общей площади объекта), либо планируемого потока посетителей.

4) Социальная инфраструктура

Требования по социальной инфраструктуре распространяются на жилищное строительство и устанавливаются РНГП, МНГП, ППТ и включают в себя требования по обеспеченности образовательными организациями, учреждениями социального обслуживания населения, учреждениями здравоохранения, учреждениями отдыха и санаторно-курортного обслуживания, спортивными сооружениями, учреждениями культуры, предприятиями торговли, общественного питания и коммунально-бытового обслуживания, улично-дорожной сетью и т.д.

Формально эти требования касаются деятельности государства при организации урбанистического пространства, но на практике девелоперу предлагают за свой счёт осуществить меры по приведению параметров квартала в соответствие с требованиями при застройке им своего земельного участка (например, построить за свой счёт детский сад и т.п.).

Необходимо отметить, что наибольшие вопросы возникают именно с социальной инфраструктурой, так как на развиваемом участке в рамках застроенной территории, как правило, нет места для её размещения, а возлагая обязанности по её созданию на инвестора, город не предлагает каких-либо участков для её создания.

На этапе приобретения участка предварительную оценку возможных затрат можно получить путём обращения в уполномоченный муниципальный орган за справкой об обеспеченности социальной инфраструктурой соответствующего квартала и сравнения полученных данных с региональными требованиями по обеспеченности ею.

7. Оценка обеспеченности участка необходимой инфраструктурой

Обязательным элементом градостроительного анализа является определение технической возможности подключения планируемых к строительству объектов к инженерной и дорожной инфраструктуре, а также уже имеющихся подключений и инфраструктуры. С учётом того, что в абсолютном большинстве случаев точки подключения расположены за пределами анализируемого участка, то, помимо получения технических условий подключения для оценки сроков и затрат на подключение, необходимо также озаботиться анализом трасс подключения и получением предварительных условий прокладки трасс через чужие земельные участки.

Необходимо отметить, что на стадии первичной оценки участка для целей его приобретения крайне сложно получить необходимую информацию как по техническим условиям, так и по возможным трассам прокладки сетей, так как энергоснабжающие организации работают только с правообладателями. В связи с этим действия по получению технических условий и необходимой информации надо либо поручать продавцу участка, либо получать от него соответствующую доверенность.

8. Оценка сроков и необходимых затрат для устранения выявленных ограничений

Недостаточно выявить ограничения – необходимо оценить, есть ли возможность их устранения и целесообразность этих действий. После определения ожидаемых затрат на устранение препятствий и предполагаемых сроков устранения эти данные могут использоваться для торга с продавцом участка (например, снижения стоимости участка либо возложения на него обязанностей по устранению выявленных препятствий) либо для корректировки экономической модели проекта и оценки целесообразности его реализации в таких условиях.

Подводя итог предложенной методике градостроительного анализа участка, необходимо отметить, что вся полученная информация по участку должна оцениваться в совокупности, так как отдельные ограничения могут быть преодолены за счёт разработки дополнительных документов либо дополнительных затрат (например, финансирование работ по уменьшению СЗЗ). Важно помнить, что не входят в состав градостроительного анализа, например, такие необходимые действия технического характера, как анализ грунтов (загрязнённость, пригодность к размещению объекта и т.п.) либо оценка транспортной доступности для строительной техники, хотя они также оказывают влияние на экономику проекта.

УДК 347.2
ББК 67.404.1
Ю70

Авторский коллектив:

М.С. Алексеев, Л.В. Арутюнян, К.А. Клошко, Д.С. Некрестьянов,
М.А. Оболенская, В.Ю. Перфильева, А.Э. Савкунова, Л.И. Степанова

Ю70 ЮРИДИЧЕСКИЙ СПРАВОЧНИК ЗАСТРОЙЩИКА, 4-я редакция / Под ред. Д.С. Некрестьянова. – СПб, 2019. – 306 с.

«Юридический справочник застройщика» – практическое пособие по юридическим аспектам создания объекта недвижимости. В справочнике подробно прописаны процедуры подготовки и согласования документации на каждом этапе проекта – от градостроительного анализа участка до оформления права собственности на здание и землю, также рассматриваются особенности создания отдельных видов объектов, работа по приспособлению объектов культурного наследия под современное использование. В каждом разделе присутствует анализ возможных практических ситуаций, а также представлена судебная практика по соответствующему вопросу.

В подготовке справочника приняли участие адвокаты и юристы адвокатского бюро «Качкин и Партнёры». Коллектив авторов справочника возглавил Дмитрий Некрестьянов, кандидат юридических наук, партнёр, руководитель практики по недвижимости и инвестициям адвокатского бюро «Качкин и Партнёры», руководитель Комитета по законодательству Российской гильдии управляющих и девелоперов.

УДК 347.2
ББК 67.404.1

- © А.Е. Калинин, А.И. Кулаков, И.С. Митина, Д.С. Некрестьянов, М.А. Оболенская, В.Ю. Перфильева, М.Д. Скрябина, К.А. Типакина, 2016
- © Л.В. Арутюнян, А.И. Кулаков, И.С. Митина, Д.С. Некрестьянов, М.А. Оболенская, В.Ю. Перфильева, А.А. Персиянцева, Р.Р. Репин, 2017
- © М.С. Алексеев, Л.В. Арутюнян, Ю.С. Бурденко, Д.С. Некрестьянов, М.А. Оболенская, А.А. Персиянцева, В.Ю. Перфильева, Л.И. Степанова, 2018
- © М.С. Алексеев, Л.В. Арутюнян, К.А. Клошко, Д.С. Некрестьянов, М.А. Оболенская, В.Ю. Перфильева, А.Э. Савкунова, Л.И. Степанова, 2019
- © АБ «Качкин и Партнёры», 2019