**Методические рекомендации студентам по изучению дисциплины** **«ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА»**

 Студент, приступающий к изучению дисциплины «Правовые основы градостроительства», должен:

 **знать**: сущность и природу государства и права, основные закономерности возникновения, функционирования и развития государства и права, основные критерии подразделения права на отрасли, систему российского государства и права, механизм и средства правового регулирования, реализации права, роль государства и права в политической системе общества; понятие и основные признаки правовых норм, структуру, формы, основные виды правовых норм; понятие, основные признаки и виды правоотношений, в том числе экологических и земельных, субъекты права и участники правоотношений, в том числе земельных и экологических, объекты правоотношений, в том числе земельных, юридические факты и юридические составы, с которыми связано, в том числе, возникновение экологических и земельных отношений; формы реализации норм права, применение права, толкование правовых норм; понятие и основные признаки юридической ответственности, основания возникновения и принципы юридической ответственности;

 **уметь**: оперировать базовыми теоретическими юридическими понятиями и категориями; анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними правовые отношения; анализировать, толковать и правильно применять правовые нормы;

 **владеть**: базовой теоретической юридической терминологией; общими навыками работы с нормативными правовыми актами; общими навыками анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и отношений; общими навыками анализа правоприменительной и правоохранительной практики, разрешения правовых проблем и коллизий.

 Самостоятельная работа студента является важным элементом изучения дисциплины «Правовые основы градостроительства».

 Усвоение материала дисциплины на лекциях, семинарах и в результате самостоятельной подготовки и изучения отдельных вопросов дисциплины, позволят студенту подойти к итоговому контролю подготовленным, и потребует лишь повторения ранее пройденного материала. Знания, накапливаемые постепенно в различных ракурсах, с использованием противоположных мнений и взглядов на ту или иную правовую проблему являются глубокими и качественными, и позволяют формировать соответствующие компетенции как итог образовательного процесса. Для систематизации знаний по дисциплине первоначальное внимание студенту следует обратить на рабочую программу курса, которая включает в себя разделы и основные проблемы дисциплины, в раках которых и формируются вопросы для промежуточного контроля. Поэтому студент, заранее ознакомившись с программой курса, может лучше сориентироваться в последовательности освоения курса с позиций организации самостоятельной работы

 **Организация деятельности студента по видам учебных занятий**

 Основными видами аудиторной работы студентов являются лекции и практические занятия.

 **а) лекция**

 Работа на лекции является очень важным видом студенческой деятельности для изучения дисциплины «Правовые основы градостроительства», т.к. лектор дает нормативные правовые акты, которые в современной России подвержены частому, а иногда кардинальному изменению, что обусловливает «быстрое устаревание» учебного материала, изложенного в основной и дополнительной учебной литературе. Лектор ориентирует студентов в действующем законодательстве Российской Федерации и соответственно в учебном материале. Краткие записи лекций (конспектирование) помогает усвоить материал. Написание конспекта лекций: кратко, схематично, последовательно фиксировать основные положения, выводы, формулировки, обобщения; помечать важные мысли, выделять ключевые слова, термины. Конспект лучше подразделять на пункты, параграфы, соблюдая красную строку. Принципиальные места, определения, формулы следует сопровождать замечаниями: «важно», «особо важно», «хорошо запомнить» и т.п. или подчеркивать красной ручкой. Целесообразно разработать собственную символику, сокращения слов, что позволит сконцентрировать внимание студента на важных сведения. Прослушивание и запись лекции можно производить при помощи современных устройств (диктофон, ноутбук и т.п.). Работая над конспектом лекций, всегда следует использовать не только учебник, но и ту литературу, которую дополнительно рекомендовал лектор, в том числе нормативные правовые акты соответствующей направленности. По результатам работы с конспектом лекции следует обозначить вопросы, термины, материал, который вызывают трудности, пометить и попытаться найти ответ в рекомендуемой литературе. Если самостоятельно не удается разобраться в материале, необходимо сформулировать вопрос и задать преподавателю на консультации, на практическом занятии. Лекционный материал является базовым, с которого необходимо начать освоение соответствующего раздела или темы.

 **б) практические (семинарские) занятия**

 **Практические занятия (семинары)** завершают изучение наиболее важных тем учебной дисциплины. Они служат для закрепления изученного материала, развития умений и навыков подготовки докладов, сообщений по проблематике, приобретения опыта устных публичных выступлений, ведения дискуссии, аргументации и защиты выдвигаемых положений, а также для контроля преподавателем степени подготовленности студентов по изучаемой дисциплине.

 Семинар предполагает свободный обмен мнениями по избранной тематике. Он начинается со вступительного слова преподавателя, формулирующего цель занятия и характеризующего его основную проблематику.

Целью семинара является углубленное изучение дисциплины, привитие обучающемуся навыков самостоятельного поиска и анализа учебной информации, формирование и развитие у него научного и профессионального мышления, умения активно участвовать в дискуссии, делать правильные выводы, аргументировано излагать и отстаивать свое мнение, что особо ценно для формирования профессиональных компетенций выпускника.

Подготовка студента к семинару осуществляется на основании задания (плана семинара), которое разрабатывается преподавателем на основе рабочей программы и доводится до сведения студента своевременно.

При подготовке к семинару студенту необходимо усвоить основные вопросы темы семинара. Важным условием успешной подготовки к семинару является четкая организация самостоятельной работы студентов, в том числе посещение библиотеки и работа с первоисточниками. С учетом часто изменяющегося отечественного законодательства преподаватель, ведущий семинары, может рекомендовать дополнительные источники для освоения. Для изучения дисциплины студенту следует использовать комплексный подход: работа с литературой (учебной, нормативной, дополнительной), лекции, доклады, рефераты, групповые дискуссии, решение ситуационных задач и коллизий и т.д. Умение искать, анализировать и применять для ответов на вопросы и решения задач и заданий нормативно-правовые источники в значительной степени определяет успешность освоения материала по дисциплине и формирование у студентов соответствующих компетенций. При изучении дисциплины студент обязан применять и ссылаться исключительно на действующие нормативные правовые акты. Утратившие юридическую силу нормативные документы могут рассматриваться как материал по вопросам, содержащим историю развития, становления и т.д.

 **в) контрольная работа**

Контрольная работа выполняется с целью закрепления знаний, полученных студентом в ходе лекционных и семинарских занятий и приобретения навыков самостоятельного понимания и применения нормативных правовых актов и специальной литературой. Написание контрольной работы призвано оперативно установить степень усвоения студентами учебного материала дисциплины и формирования соответствующих компетенций. Контрольная работа может включать знакомство с основной, дополнительной и нормативной литературой, включая справочные издания, зарубежные источники, конспект основных положений, терминов, сведений, требующих для запоминания и являющихся основополагающими в теме и (или) составление аннотаций к прочитанным литературным источникам, решение конкретных правовых вопросов, задач и юридических казусов. Содержание подготовленного студентом ответа на поставленные вопросы контрольной работы должно показать знание студентом теории вопроса и практического ее разрешения. Контрольная работа выполняется студентом, в срок установленный преподавателем в письменном (печатном или рукописном) виде. Перед написанием работы необходимо внимательно ознакомиться с содержанием вопросов (или задачи) по лекции, учебнику, изучить действующее законодательство и рекомендуемую литературу, действующее земельное законодательство и в необходимых случаях - судебную и правоприменительную практику. Ответы на контрольные вопросы должны быть полными, обстоятельно изложены и в целом раскрывающими содержание вопроса. Используя нормативный материал, нужно давать точные и конкретные ссылки на соответствующие нормативные акты: указать их название, кем и когда они приняты, где опубликованы. При этом очень важно обращаться непосредственно к самим актам, точно излагать содержание, а не воспроизводить их положения на основании учебной литературы или популярной литературы. Инструкция по выполнению требований к оформлению контрольной работы находится в методических материалах

 **г) тест**

 Тест это система стандартизированных вопросов (заданий) позволяющих автоматизировать процедуру измерения уровня знаний и умений обучающихся. Тесты могут быть аудиторными и внеаудиторными. О проведении теста, его формы, а также раздел (темы) дисциплины, выносимые на тестирование, доводит до сведения студентов преподаватель, ведущий семинарские занятия.

 **д) самостоятельная работа**

 Самостоятельная работа проводится с целью: систематизации и закрепления полученных теоретических знаний и практических умений обучающихся; углубления и расширения теоретических знаний студентов; формирования умений использовать нормативную, правовую, справочную документацию, учебную и специальную литературу; развития познавательных способностей и активности обучающихся: творческой инициативы, самостоятельности, ответственности, организованности; формирование самостоятельности мышления, способностей к саморазвитию, совершенствованию и самоорганизации; формирования профессиональных компетенций; развитию исследовательских умений студентов.

 Формы и виды самостоятельной работы студентов:

- чтение основной и дополнительной литературы – самостоятельное изучение материала по рекомендуемым литературным источникам;

- работа с библиотечным каталогом, самостоятельный подбор необходимой литературы;

- работа со словарем, справочником;

- поиск необходимой информации в сети Интернет;

- конспектирование источников;

- реферирование источников;

- подготовка к различным формам текущей и промежуточной аттестации (к тестированию, контрольной работе, зачету);

- выполнение домашних контрольных работ;

- самостоятельное выполнение практических заданий репродуктивного типа (ответы на вопросы, задачи, тесты; выполнение творческих заданий).

 Формы контроля самостоятельной работы: просмотр и проверка выполнения самостоятельной работы преподавателем; организация самопроверки, взаимопроверки выполненного задания в группе; обсуждение результатов выполненной работы на занятии; проведение письменного опроса; проведение устного опроса; организация и проведение индивидуального собеседования; организация и проведение собеседования с группой; защита отчетов о проделанной работе.

 **е) подготовка к зачету**

 При подготовке к зачету необходимо ориентироваться на конспекты лекций, рабочую программу дисциплины, нормативную, учебную и рекомендуемую литературу.

 Основное в подготовке к сдаче зачета - это повторение всего материала дисциплины, по которому необходимо сдавать зачет. При подготовке к сдаче зачета студент весь объем работы должен распределять равномерно по дням, отведенным для подготовки к зачету, контролировать каждый день выполнение намеченной работы. В период подготовки к зачету студент вновь обращается к уже изученному (пройденному) учебному материалу.

 Подготовка студента к зачету включает в себя три этапа: самостоятельная работа в течение семестра; непосредственная подготовка в дни, предшествующие зачету по темам курса; подготовка к ответу на задания, содержащиеся в билетах (тестах) зачета. Зачет проводится по билетам (тестам), охватывающим весь пройденный материал дисциплины, включая вопросы, отведенные для самостоятельного изучения. Для успешной сдачи зачета по дисциплине студенты должны принимать во внимание, что: все основные категории градостроительного законодательства, которые указаны в рабочей программе, нужно знать, понимать их смысл и уметь его разъяснить; указанные в рабочей программе формируемые профессиональные компетенции в результате освоения дисциплины должны быть продемонстрированы студентом; семинарские занятия способствуют получению более высокого уровня знаний и, как следствие, положительному результату на зачете.

 **задания для самостоятельной работы студента**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Раздел дисциплины | Вопросы для самостоятельного изучения | Задания для самостоятельной работы |
| 1 | **Раздел 1** Понятие градостроительной деятельности в Российской Федерации. Градостроительное законодательство | 1. Принципы правового регулирования градостроительных отношений: их реализация на современном этапе. 2. История становления законодательства о градостроительной деятельности в России. 3. Правовое значение классификации объектов градостроительной деятельности | 1. Поиск и анализ дополнительной учебной литературы; 2. Составление конспекта дополнительной литературы, с аргументацией собственной точки зрения; 3. Форма контроля: проверка конспекта, индивидуальная консультация. |
| 2 | **Раздел 2** Организация управления в области градостроительства, регулирование использования и застройки населенных пунктов | 1. Система органов государственной власти и местного самоуправления в сфере управления градостроительной деятельностью. 2. Структура ФГИС территориального планирования и ИСОГД. 3. Правила землепользования и застройки: плюсы и минусы для участников земельных и градостроительных отношений | 1. Поиск и анализ нормативных правовых актов. 2. Анализ дополнительной литературы. 3. Составление схемы (таблицы). 4. Форма контроля: проверка схемы или таблицы; письменная формулировка собственного видения разрешения проблемы. |
| 3 | **Раздел 3** Градостроительные требования при предоставлении земельных участков для строительства, их использовании и застройке | 1.Предоставление земельных участков для жилищного строительства: основные этапы. 2. Разрешение на строительство. 3. Эксплуатация зданий, сооружений | 1. Поиск и анализ нормативных правовых актов, дополнительной литературы; 2. Конспектирование, составление схем. 3. Форма контроля: проверка конспекта, схемы или индивидуальная консультация. |
| 4 | **Раздел 4** Правовая охрана окружающей среды при осуществлении градостроительной деятельности | 1.Правовой режим пригородных зон | 1. Поиск и анализ дополнительной литературы; 2. Поиск и анализ нормативно-правовых актов и их конспект 3. Форма контроля: письменная формулировка собственного видения разрешения правовой ситуации |
| 5 | **Раздел 5** Контроль за осуществлением градостроительной деятельности, строительный надзор и ответственность за нарушение градостроительного законодательства | 1. Соотношение строительного надзора и строительного контроля. 2. Особенности возмещения вреда причиненного нарушением градостроительного законодательства. | 1. Поиск и анализ дополнительной литературы; 2. Поиск и анализ нормативных правовых актов и их конспект 3. Форма контроля: письменная формулировка собственного видения разрешения правовой ситуации |

 **оценочные средства самоконтроля студентов**

**Тема: Понятие градостроительной деятельности в Российской Федерации. Градостроительное законодательство**

*Вопросы для самоконтроля:*

1. Известны ли вам основные этапы формирования градостроительного законодательства и права?

2. Как вы оцениваете состояние современного законодательства о градостроительной деятельности?

3. Назовите основные концепции градостроительного права и законодательства?

4. Что такое градостроительное законодательство?

5. Общественные отношения, складывающиеся по поводу чего, регулируются градостроительным законодательством?

6. Дайте определение градостроительной деятельности?

7. Назовите способы правового регулирования градостроительных отношений?

8. Понятие градостроительного законодательства, предмет и метод правового регулирования градостроительных отношений.

9. На каких принципах основано правовое регулирование градостроительных отношений?

10. Какими нормативными правовыми актами представлена система градостроительного законодательства?

11. Как соотносится градостроительное законодательство со смежными отраслями законодательства?

**Тема: Организация управления в области градостроительства**

*Вопросы для самоконтроля:*

1. Что такое управление в сфере градостроительства?

2. На каких принципах строится управленческая деятельность в сфере градостроительства?

3. Назовите виды управления в области градостроительства?

4. Какими органами власти осуществляется государственное управление в сфере градостроительства?

5. Как вы оцениваете современное состояние информационной системы обеспечения градостроительной деятельности в России?

6. Как вы оцениваете состояние кадастровой деятельности в сфере градостроительства?

**Тема: Территориальное планирование**

*Вопросы для самоконтроля:*

1. Что такое территориальное планирование?

2. В чем заключается значение деятельности по планированию развития территорий?

3. Какие существуют виды градостроительной документации?

4. В чем различие документов территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований?

5. Какова правовая природа генерального плана поселения?

6. Разработаны ли в Свердловской области необходимые документы о территориальном планировании?

**Тема: Регулирование использования и застройки территорий населенных пунктов (поселений) посредством градостроительного зонирования**

*Вопросы для самоконтроля:*

1. В чем особенности градостроительного зонирования в Российской Федерации?

2. Какова взаимосвязь градостроительного зонирования и правил землепользования и застройки?

3. В каком порядке разрабатываются правила землепользования и застройки?

4. Что такое территориальные зоны? Перечислите виды и состав территориальных зон?

5. Можно ли поменять вид разрешенного использования земельного участка?

6. Возможно ли строительство в пригородной зоне города?

7. Как вы оцениваете состояние законодательства субъектов Российской Федерации и поселений о зонировании территорий и регулировании застройки?

**Тема: Регулирование застройки территорий поселений посредством планировки территории. Кадастровые работы.**

*Вопросы для самоконтроля:*

1. Какова роль планировки территории поселения?

2. Какие виды документации по планировке территории вы знаете?

3. В каком порядке разрабатывается документация по планировке территории?

4. В чем особенность института развития застроенных территорий?

5. Расскажите о развитии института межевания земель в России? Кто такие кадастровые инженеры?

**Тема: Правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства**

*Вопросы для самоконтроля:*

1. Какие категории земель могут подлежать застройке?

2. Что такое строительство?

3. Отличаются ли процедуры предоставления земельных участков для строительства и для целей не связанных со строительством?

4. Отличаются ли порядок предоставления земельных участков для строительства индивидуального жилого дома и для строительства многоквартирных жилых домом?

5. В каких случаях земельные участки могут предоставляться под комплексное освоение территории?

6. Имеются ли льготы при предоставлении земельных участков для строительства?

7. Можно ли оформить право собственности на земельный участок и объект капитального строительства, не обращаясь в орган власти, уполномоченный на предоставление земельных участков?

**Тема: Архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция объектов капитального строительства**

*Вопросы для самоконтроля:*

1. С какой целью и кем проводятся инженерные изыскания?

2. С какой целью и кем осуществляется проектирование?

3. Подлежит ли проектная документация экспертизе?

4. Какие виды экспертиз проектной документации вы знаете?

5. Можете назвать условия для начала строительства объекта?

6. Кем и на какой срок выдается разрешение на строительство?

7. В каких случаях разрешение на строительство не требуется?

8. Какой документ «вводит» объект капитального строительства в эксплуатацию?

9. Какие требования устанавливает градостроительное законодательство для эксплуатации объектов капитального строительства?

10. Каково ваше отношение к институту саморегулирования в сфере градостроительства?

**Тема: Правовая охрана окружающей среды при осуществлении градостроительной деятельности**

*Вопросы для самоконтроля:*

1. Какими нормативными правовыми актами устанавливаются требования по охране окружающей среды при градостроительной деятельности?

2. Как соотносятся понятия «право на благоприятную окружающую среду», «право на благоприятную среду жизнедеятельности» и «экологическая безопасность в поселении»?

3. Каким образом может быть обеспечено право граждан на благоприятную среду жизнедеятельности?

 4. Какие существуют экологические требования на стадиях проектирования, размещения, строительства, ввода в эксплуатацию и эксплуатации объектов капитального строительства в поселениях?

5. Предусматривает ли санитарно-эпидемиологическое законодательство требования для различных стадий процесса создания объекта в поселении?

6. Что такое санитарно-защитная зона, зеленая зона в поселении?

**Тема: Контроль за осуществлением градостроительной деятельности, строительный надзор и ответственность за нарушение градостроительного законодательства**

*Вопросы для самоконтроля:*

1. Кем и в каком порядке осуществляется строительный контроль?

2. Как вы оцениваете состояние государственного строительного надзора в России в настоящее время?

3. Какими нормативными правовыми актами регулируется порядок осуществления государственного строительного надзора?

**Тема: Юридическая ответственность за нарушения градостроительного законодательства**

*Вопросы для самоконтроля:*

1. Назовите основание юридической ответственности за нарушение законодательства о градостроительной деятельности?

2. Какие виды ответственности предусмотрены действующим законодательством в сфере градостроительства?

3. Назовите особенности административной ответственности за нарушение законодательства о градостроительстве?

4. Что такое самовольное занятие земельного участка?

5. Что такое самовольная постройка?

6. Каковы особенности возмещения причиненного вреда в результате нарушения законодательства о градостроительной деятельности?

**Перечень информационных технологий, используемых при осуществлении образовательного процесса по дисциплине, включая перечень программного обеспечения и информационных справочных систем (при необходимости)**

1. Проверка домашних заданий, самостоятельной работы и консультирование посредством электронной почты.

2. Использование слайд-презентаций при проведении лекционных и практических занятий.

3. Использование информационно-справочных систем «Консультант Плюс», «Гарант».

4. Использование Зональной научной библиотеиу УрФУ – <http://lib.urfu.ru/>.

ИС «Техэксперт». Режим доступа из корпоративной сети университета: <http://sk5-410-lib-te.at.urfu.ru/docs/>

**Иные сведения и (или) материалы**

 Тест – это форма изменения теоретических знаний студентов и определения сформированности соответствующих компетенций, которая используется для проверки качества самостоятельной работы студентов в ходе освоения дисциплины. Тест состоит из вопросов и предлагаемых кратких формулировок возможных ответов на вопросы. Тестовые задания могут иметь различные структуры, в том числе: с одним или несколькими вариантами верного ответа, содержать открытый вопрос, задание на сопоставление, задание на установление верной последовательности.

 **Вариант №1.**

**1. К какой стадии градостроительного проектирования относится
проект схемы территориального планирования субъекта Российской
Федерации**

1. проект планировки территории
2. территориальное планирование
3. генеральный план

**2. К какой стадии градостроительного проектирования относится**

1. проект генерального плана города (посёлка)

2. территориальное планирование

3. проект планировки территории

4. градостроительное зонирование

**3. Какие зоны устанавливаются при функциональном зонировании
территории города в ходе градостроительного проектирования**

1. научная, спортивная, общественно-деловая, торгово-развлекательная,
инновационная
2. многоэтажной застройки, усадебной застройки, санитарно-защитные,
памятников истории и культуры
3. жилая (селитебная), промышленно-складская, рекреационная, инженерной
и транспортной инфраструктуры

**4. Какое основное назначение пригородной** зоны

1. рекреационное, резерв для развития территории города, размещение
промышленных площадок городских предприятий, городов-спутников
2. оздоровительно -туристическое, научно-учебное, для размещения объектов
культуры и искусства
3. добычи полезных ископаемых, строительства жилых и общественных
зданий

**5. Территории, каких видов транспорта составляют зону внешнего
транспорта крупного города**

1 маршрутного такси, троллейбуса, вертолетов и малой авиации, катеров и
яхт

2. метрополитена, трамвая, монорельса, трубопроводного

3. железнодорожного, автомобильного, воздушного, водного,
продуктопроводного

**6. Какие основные принципы создания микрорайонов**

1. освоение городских территорий без сноса жилых
2. а) комплексность и поэтапная завершенность строительства

б) обеспечение доступности общественных учреждений

в) обеспечение ступенчатого обслуживания населения

1. строительство большого количества жилых и общественных зданий за
короткие сроки

**7 . Какие из нижеприведенных положений являются неверными?**

Правила землепользования и застройки — это:

а) Документ территориального планирования

б) Документ, утверждаемый нормативными правовыми актами органов

местного самоуправления

в) Документ, в котором устанавливаются территориальные зоны,

градостроительные регламенты и порядок применения таких документов и

внесения в них изменений

г) Документ, который распространяется в равной степени на всех

правообладателей недвижимости на территории поселения

д) Документ, который недействителен при отсутствии генерального плана

поселения

**8. Документы, подлежащие размещению в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности, вносятся в нее до официального утверждения?**

А) нет

Б) да

**9. Какие характеристики указываются в градостроительном
регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального
строительства, расположенных в пределах соответствующей
территориальной зоны?**

а) Виды разрешенного использования земельных участков и объектов
капитального строительства

б) Реквизиты владельца или арендатора участка

в) Предельные (минимальные и/или максимальные) размеры земельных
участков и предельные параметры разрешенного строительства,
реконструкции

г) Кадастровая стоимость земельных участков и объектов капитального
строительства

д) Ограничения использования земельных участков и объектов капитального
строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством
Российской Федерации

**10. Выберите верное утверждение:**

а) Подготовка проекта правил землепользования и застройки к части
территории поселения может осуществляться при отсутствии генерального
плана поселения

б) Решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки
принимается представительным органом местного самоуправления

в) Подготовка проекта правил землепользования и застройки должна
осуществляться только представителями лицензированной организации

**11. Выделите цели разработка проектов межевания:**

а) Выделение элементов планировочной структуры (кварталы, проезды и т.д.)

б) Установление характеристик и параметров планируемого развития
элементов планировочной структуры

в) Установление границ застроенных земельных участков

**Вариант №2.**

1. **Субъектами планирования развития территорий наряду с РФ и её
субъектами являются:**

а) муниципальные учреждения, предприятия;

б) муниципальные образования;

в) население;

г) частные инвесторы.

1. **К полномочиям органов местного самоуправления поселений в области
территориального планирования не относится:**

а) принятие решений о развитии застроенных территорий;

б) самостоятельная подготовка и утверждение документов территориального
планирования;

в) утверждение местных нормативов градостроительного планирования
муниципальных районов;

г) утверждение правил землепользования и застройки городских округов.

**3 . Что не относится к документам территориального планирования:**

а) документы территориального планирования муниципального
образования;

б) документы территориального стратегического развития поселений;

в) документы территориального планирования РФ;

г) документы территориального планирования субъектов РФ.

**4. Генеральные планы городских округов относятся к:**

а) документам территориального планирования муниципального
образования;

б) документам территориального стратегического развития поселений;

в) документам территориального планирования РФ;

г) документам территориального планирования субъектов РФ.

**5. Состав документов территориального планирования
муниципального образования устанавливается в соответствии с:**

а) КоАП РФ;

б) Конституцией РФ;

в) Уголовным Кодексом РФ;

в) Градостроительным кодексом РФ.

**6.На картах, содержащихся в генеральных планах, отображаются:**

а) цели и задачи территориального планирования;

б) предложения по территориальному планированию;

в) границы поселений, городского округа;

г) граница территории объекта культурного наследия.

**7.С инициативой о совместной подготовке проектов документов
территориального планирования с участием органов местного
самоуправления вправе вступать:**

а) орган представительной власти субъектов РФ;

б) высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ;

в) глава муниципального образования;

г) глава субъекта РФ

**8.Отметьте, какие из приведенных утверждений вы считаете
правильными**

а) Отсутствие местных нормативов градостроительного проектирования не
является препятствием для утверждения генеральных планов поселений, а
также проектов планировки территории

б) Состав и содержание местных нормативов градостроительного
проектирования определяются нормативными актами представительных
органов муниципального образования

в) Процедуры принятия проектов планировки, проектов межевания не
предусматривают публичные слушания

г) На уровне поселения основным документом территориального
планирования являются правила землепользования и застройки

**9.Какие документы градостроительного проектирования выносятся на**

**публичные слушания в обязательном порядке?**

а) Схема территориального планирования субъекта РФ

б) Схема территориального планирования муниципального района

в) Генеральный план городского округа

г) Правила землепользования и застройки поселения

1. **Кто утверждает правила землепользования и застройки?**

а) Представительный орган местной власти

б) Глава местной администрации

в) Уполномоченный орган в области градорегулирования

 **Вариант № 3**

**1.В Градостроительном Кодексе определены основные понятия, относящиеся к градостроительной деятельности**

а) Да

б) Нет

**2.Существующая на данный момент редакция Градостроительного
Кодекса — первая в России, а раньше как такового Кодекса,
регулирующего градостроительную деятельность, у нас не было**

а) Да

б) Нет

**3.На муниципальном уровне к территориальному планированию
относят схемы планирования границ лесного фонда**

а) Да

б) Нет

**4.Градостроительный Кодекс содержит 9 глав, каждая из которых
регулирует определенный раздел градостроительной деятельности**

а) Да

б) Нет

**5. Что из нижеперечисленного относится к полномочиям органов
государственной власти субъектов РФ**

а) Осуществление государственного строительного надзора

б) Техническое регулирование в области градостроительной деятельности

в) Установление порядка ведения информационных систем обеспечения
градостроительной деятельности

г) Подготовка и утверждение документов территориального планирования
поселений

**6.На что направлено территориальное планирование?**

а) Размещение объектов на территории

б) Определение назначения территорий

в) Выделение элементов планировочной структуры

г) Определение границ территорий

**7.К субъектам градостроительных отношений относятся:**

а) Юридические и физические лица

б) РФ, субъекты РФ, муниципальные образования

в) РФ, субъекты РФ, муниципальные образования, юридические и физические
лица

г) РФ, субъекты РФ, муниципальные образования, юридические и физические
лица, иностранные государства

**8. Какое из нижеприведенных полномочий в области**

**градорегулирования и землепользования не относится к полномочиям
органов местного самоуправления поселений?**

а) Подготовка и утверждение документов территориального планирования
поселений

б) Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования
поселений

в) Утверждение правил землепользования и застройки поселений

г) Утверждение подготовленной на основании документов территориального
планирования поселений документации по планировке территорий, за
исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом

д) Выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в
эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции,
капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных
на территориях поселений

е) Ведение информационных систем обеспечения градостроительной
деятельности

**9. Какие из нижеприведенных позиций должен содержать план**

**реализации генерального плана?**

а) Решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки или о
внесении изменений в правила землепользования и застройки

б) Цели и задачи территориального планирования

в) Сроки подготовки документации по планировке территории для
размещения объектов капитального строительства местного значения, на
основании которой определяются или уточняются границы земельных
участков для размещения таких объектов

г) Перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на
последовательность их выполнения

д) Сроки подготовки проектной документации и сроки строительства
объектов капитального строительства местного значения

е) Финансово-экономическое обоснование реализации генерального плана

**10.Является ли обязательной государственная экспертиза генерального
плана поселения?**

А) нет
Б) да

**11.Верно ли следующее утверждение: направление проекта документа
территориального планирования на государственную экспертизу или
получение отрицательного заключения государственной экспертизы
проекта документа территориального планирования не является
препятствием для утверждения документа территориального
планирования.**

А) нет
Б) да

 Краткий курс лекций

Глава 1. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

 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 утвержденных документов, а значит, и риски признания их незаконными.

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

1) на 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.

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 или муниципальный район. Пунктом 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 РФ .

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.

**Объектами федерального значения** являются объекты, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным 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 ее обоснованию**, в которых подробно описываются предполагаемые к размещению объекты федерального значения, обосновывается выбор их месторасположения и т.д. Ценное значение имеют и многочисленные карты, включаемые в такие материалы (п. 9 ст. 10 ГрК РФ).

Схожим образом ГрК РФ регулируется статус региональных схем территориального планирования.

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

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) энергетика;

7) иные области в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации.

ГрК РФ также допускает подготовку схем применительно ко всей территории субъекта РФ или к ее 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, заключенных 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 района 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 населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), расположенных на межселенных территориях <2>;

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

Генеральные планы поселений и городских округов

Генплан может готовиться в отношении всей территории поселения (городского округа) или ее части, например только в отношении одного населенного 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 населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа;

4) карту функциональных зон поселения или городского округа.

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

Значение документов территориального планирования

С учетом 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 учетом правил, предусмотренных ст. 70.1 ЗК РФ (Резервирование участка означает, что орган власти объявляет для всех участников гражданского оборота, что через определенное 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) являются основанием для изъятия земельного участка для публичных нужд в порядке, предусмотренном гл. VII.1 ЗК РФ (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).;

4) являются основанием для принятия решения о переводе земельного участка из одной категории в другую. Например, земли сельскохозяйственного значения могут быть переведены в земли населенных пунктов и застроены в рамках утвержденного градрегламента при установлении или изменении генпланом границы населенного пункта.

Внесение изменений в генеральный план поселения

(городского округа)

Документы территориального планирования принимаются на определенный срок. Например, генеральные планы утверждаются на срок не менее чем двадцать лет. Вместе с тем до истечения этого срока существует возможность внесения изменений в утвержденные 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 определенной функциональной зоны. Кроме того, через изменение именно этих документов могут быть расширены границы населенных пунктов, что обычно существенно упрощает возможность застройки присоединенных территорий.

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

- принятие решения главой местной администрации 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 изменениям;

- 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.

Нормативы градостроительного проектирования

Нормативам градостроительного проектирования посвящена гл. 3.1 ГрК РФ, которая была включена в текст закона в 2014 году.

Статья 29.1 ГрК РФ предусматривает, что нормативы градостроительного проектирования подразделяются:

1) на 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 расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами **регионального значения** и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения субъекта РФ. Дополнительно региональные нормативы могут включать предельные значения расчетных показателей минимального уровня обеспеченности **объектами местного значения** и максимально допустимого уровня доступности таких объектов на территориях муниципальных образований.

Местные нормативы, в свою очередь, содержат расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами **местного значения** и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения. При этом для муниципальных властей являются обязательными установленные на региональном уровне предельные значения расчетных 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 уровне. Поэтому регионы и муниципалитеты не могут заниматься техническим регулированием под видом нормативов градостроительного проектирования.

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.

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 разрешенного 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 градрегламент.

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, а также границы территорий, на которых может осуществляться комплексное и устойчивое развитие территорий (КУРТ).

Статья 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 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 разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;

2) о предельных (минимальных и/или максимальных) размерах земельных участков и предельных параметрах разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

3) об ограничениях использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) расчетные показатели обеспеченности инфраструктурой (коммунальной, транспортной, социальной) и расчетные 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 утвержденные 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 РФ . Срок приведения утвержденных 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 плана <1>. 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, и 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, установленных на приаэродромной территории, которые допущены в правилах землепользования и застройки поселения, городского округа, межселенной территории;

- 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.

 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 исключен из перечня документации по планировке территории, и с указанной даты он относится к документации, обеспечивающей градостроительную деятельность (гл. 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 счет указания в нем параметров, не соответствующих градостроительному регламенту.

Подготовка проектов планировки территории осуществляется для выделения элементов планировочной структуры, установления 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 РФ. 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) чертеж или чертежи планировки территории, на которых отображаются:

a) красные линии (линии, обозначающие расположение территорий общего пользования);

b) границы существующих и планируемых элементов планировочной структуры;

c) границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства;

2) положения 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.

С 30.12.2018 в состав проекта планировки территории может включаться проект организации дорожного движения, разрабатываемый в соответствии с требованиями Федерального закона от 29.12.2017 N 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 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 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.

Дополнительно ЗК РФ предусмотрено, что земельные участки, находящиеся в публичной собственности, должны быть образованы в соответствии с проектом межевания, если он утвержден. До утверждения проекта межевания допускается образование земельного участка в соответствии со схемой расположения земельного участка 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 некоммерческой организации, созданной гражданами для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства либо для ведения дачного хозяйства, иным юридическим лицам;

3) в границах территории, в отношении которой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности заключен договор о ее развитии;

4) в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами;

5) для строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения.

Подготовка проекта планировки и проекта межевания

территории, внесение в него изменений

Документация по планировке территории готовится на основании утвержденных документов территориального планирования. В связи с этим решение о ее 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**.

В 2017 году ст. 45 ГрК РФ был введен 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 территории, о комплексном освоении, о комплексном развитии территории;

2) правообладателями существующих линейных объектов, подлежащих реконструкции, в случае подготовки документации по планировке территории в целях их реконструкции;

3) субъектами естественных монополий, организациями коммунального комплекса в случае подготовки документации по планировке территории для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения.

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

С 01.01.2019 документация по планировке территории может разрабатываться также садоводческим или огородническим некоммерческим товариществом в отношении земельного участка, предоставленного такому товариществу для ведения садоводства или огородничества.

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 населенных 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 населенных 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 населенных 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 градрегламентов 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 нормативы градостроительного проектирования | 1) определение расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами регионального значения;2) определение предельных значений показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами местного значения (опционально) | - |
| Местные нормативы градостроительного проектирования | Определение расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами местного значения | РНГП |

Документация может разрабатываться по инициативе органов власти или по заявлению частных лиц.

При этом п. 6 ст. 45 ГрК РФ запрещает разработку документации по планировке территории для размещения объектов федерального, регионального или местного значения при отсутствии утвержденных 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 ее принятия. С 2017 года ГрК РФ предусматривает возможность внесения изменений в документацию по планировке территорий путем утверждения отдельных частей такой документации.

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.

Также на основании пп. 5 п. 3 ст. 41 ГрК РФ Постановлением Правительства РФ от 07.03.2017 N 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;

3) строительство, реконструкция электросетей, сетей связи, сетей инженерно-технического обеспечения, размещение которых осуществляется внутри одного квартала, одного микрорайона.

Перераспределение градостроительных полномочий

между регионами и муниципальными образованиями

Пункт 20 ст. 14 и п. 26 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон N 131-ФЗ) предусматривают, что по общему правилу к полномочиям органов местного самоуправления поселений и городских округов относятся :

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.

Однако п. 1.2 ст. 17 Закона N 131-ФЗ предусматривает, что законом субъекта РФ указанные полномочия могут быть переданы на уровень региональных властей. Если такой закон принимается, то в нем 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 полномочий.

Особенности применения СНиП и национальных

стандартов в проектировании и строительстве

при их изменении

С учетом того что ведется постоянная работа по актуализации СНиП, а действующий Федеральный закон от 30.12.2009 N 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 N 1521 (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 включенным в Перечень стандартов.

Департаментом градостроительной деятельности и архитектуры Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в письме от 06.10.2017 N 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 47.13330.2012 "СНиП 11-02-96 Инженерные изыскания для строительства. Основные положения" утверждена Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30.12.2016 N 1033/пр с внесением изменений Приказом Минстроя России от 10.02.2017 N 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 своем письме разъяснил, что в такой ситуации в работе следует руководствоваться на обязательной основе положениями СП 47.13330.2012, включенными 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 их применение становится обязательным только после включения именно актуализированной редакции в Перечень стандартов.

Разграничение видов строительных работ

Российское законодательство содержит довольно широкий перечень строительных работ. Еще 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.

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 N 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений" (далее - Закон N 384-ФЗ) - это результат строительства, представляющий собой объемную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую в себя помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для проживания и (или) деятельности людей, размещения производства, хранения продукции или содержания животных.

Исходя из пп. 23 п. 2 указанной статьи **сооружение** - результат строительства, представляющий собой объемную, 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 все еще 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 незавершенного 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, приведен 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.

Осуществление строительства без соответствующего разрешения (если оно требуется) признается самовольным и наказывается штрафом, 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 четкого 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 строительства. 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;

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

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". 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 населенном 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 ее пределами инвентарных санитарно-бытовых, производственных и административных зданий и сооружений;

5) устройство крановых путей, мест складирования материалов и конструкций.

Отдельно стоит проанализировать порядок проведения работ по сносу объектов недвижимости.

Законодательство не дает четкого ответа на вопрос о необходимости получения разрешения на строительство для выполнения такого вида работ, как снос. Как было продемонстрировано выше, демонтаж расположенных на участках строений (снос) может быть отнесен как к подготовительным работам, осуществляемым до начала строительства, так и к работам, которые суды склонны расценивать как один из первых этапов строительства.

В ГрК РФ строительство - это деятельность по созданию зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства). 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) является одним из разделов проектной документации согласно пп. 7 п. 12 ст. 48 ГрК РФ. Данная часть проектной документации прилагается к заявлению о выдаче разрешения на строительство (пп. "ж" п. 3 ч. 7 ст. 51 ГрК РФ). Из данных норм очевидно, что в терминологии ГрК РФ **снос здания с целью построить на его месте новое здание является этапом строительства**, и уже на этом этапе застройщику требуется разрешение на строительство.

Между тем **ГрК** **РФ не регулирует снос строения с целью, не связанной с новым строительством**. Полагаем, что вопрос о необходимости получения разрешения на строительство на момент сноса строения на участке должен решаться с учетом 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 расчета, что к моменту начала строительных работ участок уже будет освобожден 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.

Несмотря на то что снос зачастую может быть более опасен с точки зрения безопасности, чем отдельные строительные работы, полагаем, что отсутствие необходимости получения разрешения на строительство обусловлено кратковременностью данного действия. Застройщик, который осуществляет демонтаж, в любом случае обязан соблюдать все технические нормы, регулирующие данную деятельность. Экспертиза проектной документации и получение разрешения на строительство для возведения новых объектов или реконструкции необходимы в силу того, что возникший объект будет существовать в среде обитания человека годы или десятилетия и публичная власть должна каким-либо образом обеспечить безопасность не только на период непосредственного проведения работ, но и на период существования объекта.

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, объема), 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 объема выполненных строительно-монтажных работ (процент готовности) для объектов незавершенного строительства, изменение площади объекта в связи с ее уточнением в установленном порядке, в том числе при изменении порядка определения площади объекта. С 1 января 2017 года вступил в силу новый Закон о регистрации недвижимости и Порядок ведения Единого государственного реестра недвижимости, и данные документы не предусматривают напрямую перечень случаев, в которых изменение характеристик объекта не является реконструкцией.

Реконструированная постройка, так же как и вновь возведенная, 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 приведение самовольной постройки в изначальное состояние (до самовольной реконструкции). Суд обяжет лицо к сносу самовольно реконструированного недвижимого имущества лишь в том случае, если будет установлено, что объект не может быть приведен в состояние, существовавшее до проведения таких работ.

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, придется обратиться к правоприменительной практике.

Капитальный ремонт

Понятие капитального ремонта содержится все в той же ст. 1 ГрК РФ. Согласно п. 14.2 данной статьи капитальный ремонт объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) - 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 экспертизы 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 объекта 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 идет 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 создания новых видов конструкций (изменение планировки) 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 ее 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", утвержденными Приказом Госкомархитектуры от 23.11.1988 N 312. 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 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 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.

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, утвержденных Постановлением Госстроя РФ от 27.09.2003 N 170.

В частности, **перепланировка** жилых помещений может включать: перенос и разборку перегородок, перенос и устройство дверных проемов, разукрупнение или укрупнение многокомнатных квартир, устройство дополнительных кухонь и санузлов, расширение жилой площади за счет вспомогательных помещений, ликвидация темных 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, утвержденного Госстроем России. В силу п. 1.3 данного пособия его применение не является обязательным, однако в судебных актах нередко можно встретить на него ссылку.

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

Требования к проведению переустройства и (или) перепланировки жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах и жилых домах, утвержденные Постановлением Правительства Москвы от 25.10.2011 N 508-ПП.

Судебная практика единообразна в вопросе распространения ст. ст. 25 - 26 ЖК РФ на нежилые помещения в многоквартирных жилых домах <1>. **Вопрос о применении данных статей к нежилым зданиям остается 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 учет изменений и (или) постановка на учет помещений в нежилых зданиях (сооружениях) в связи с их "перепланировкой" осуществляются в соответствии с техническим планом, подготовленным на основании документов о реконструкции здания (сооружения) или его части. 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.

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 конструктивных и других характеристик их надежности и безопасности и не превышают предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции, установленные градостроительным регламентом.

 1.3. Градостроительный регламент

Виды разрешенного использования

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

Необходимо отметить, что градостроительный регламент может быть утвержден только в отношении земель определенных категорий.

Таблица 3. ПРИМЕНИМОСТЬ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ

К ЗЕМЛЯМ РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ

|  |  |
| --- | --- |
| Категории земель, в отношении которых может быть утвержден градрегламент | Категории земель, в отношении которых градрегламент не устанавливается |
| - земли населенных пунктов;- земли сельскохозяйственного назначения, за исключением сельскохозяйственных угодий;- земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов;- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения | - сельскохозяйственные угодья;- 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 |

**Основные виды разрешенного 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 разрешенного использования без дополнительных разрешений и согласований (п. 4 ст. 37 ГрК РФ).

**Вспомогательные виды разрешенного использования также разрешены к выбору правообладателями участков без дополнительных разрешений и согласований, но только в качестве дополнительных** по отношению к основным или условно разрешенным видам использования в силу прямого указания п. 1 ст. 37 ГрК РФ. Выбор вспомогательного вида разрешенного использования без выбора основного вида разрешенного использования противоречит ГрК РФ. Например, на земельном участке может быть установлен основной вид разрешенного использования "сельское хозяйство" и вспомогательный - "природно-познавательный туризм" или "для индивидуального жилищного строительства" и "торговые объекты площадью не более 100 кв. м".

В отличие от основных и вспомогательных **условно разрешенные ВРИ не могут быть выбраны собственником по своему усмотрению**. Если он планирует осуществить строительство в соответствии с условно разрешенным ВРИ, то ему необходимо пройти специальную процедуру согласования, предусмотренную ст. 39 ГрК РФ.

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

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

Если земельный участок находится в публичной собственности, то выбор основного и вспомогательного видов разрешенного использования имеет дополнительные особенности и осуществляется в следующем порядке: уполномоченный орган принимает решение об установлении вида разрешенного использования земельного участка в соответствии с правилами землепользования и застройки и направляет его в орган кадастрового учета в рамках информационного взаимодействия.

Применительно к государственным и муниципальным учреждениям, унитарным предприятиям в письме Росреестра от 03.03.2015 N 14-исх/02858-ГЕ/15 указано на то, что в связи со специальной правоспособностью указанные юридические лица могут осуществлять на земельных участках только предусмотренные учредительными документами виды деятельности. Следовательно, говорить о выборе названными юридическими лицами вида разрешенного использования земельного участка не приходится: они осуществляют только ту деятельность, которая соответствует целям их создания.

В письме Минэкономразвития России от 10.11.2014 N Д23и-3952 указывается, что как органы государственной власти, органы местного самоуправления, так и государственные или муниципальные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия впредь до изменения порядка выбора ВРИ в отношении земельных участков уполномочены использовать земельные участки в соответствии с любым из установленных ВРИ, соответствующим целям создания указанных юридических лиц. При этом в указанном случае закрепление выбора ВРИ земельного участка в кадастре недвижимости не осуществляется, а достигается путем установления целевой правоспособности организации - правообладателя земельного участка. Вместе с тем стоит отметить, что данная позиция плохо согласуется с общими правилами действующего в настоящее время Закона N 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 N 218-ФЗ).

Б. Определение и изменение видов разрешенного использования

земельного участка, в отношении которого должен быть

утвержден градрегламент

Если земельный участок входит в состав земель, в отношении которых градрегламент еще должен быть утвержден, то до его утверждения виды разрешенного использования определяются следующим образом.

Во-первых, в этом случае нельзя говорить о наличии основных, вспомогательных и условно разрешенных 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 утвержденных ПЗЗ, составной частью которых является градрегламент территории, в отношении которой ПЗЗ должны быть утверждены, выбор правообладателями земельных участков, попадающих в соответствующую территорию, ВРИ и осуществление строительства в соответствии с выбранными ВРИ фактически невозможны, что является серьезным 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 утвержден градрегламент, до утверждения соответствующего градрегламента.

В соответствии с пп. 5 п. 1 ст. 4 Федерального закона от 29.12.2004 N 191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации" (далее - Закон N 191-ФЗ) до 31.12.2017 разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства определялось 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 N 191-ФЗ предусмотрено, что уполномоченные органы власти в этом случае были обязаны указывать вид разрешенного использования в составе ГПЗУ. На практике, опираясь на указанные нормы, уполномоченные органы заполняли ГПЗУ при отсутствии утвержденного проекта планировки территории, внося, например, вид разрешенного использования на основании данных ЕГРН. Обоснованность таких действий подтверждалась судебной практикой.

Отдельно пп. 3 п. 1 ст. 4 Закона N 191-ФЗ регулируются вопросы изменения вида разрешенного использования таких земельных участков. До 31.12.2017 решение об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования принималось главой местной администрации с учетом результатов публичных слушаний или общественных обсуждений.

Без проведения публичных слушаний принималось решения 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 разрешенного использования объекта капитального строительства, расположенного на земельном участке, **уже был изменен на другой по действовавшим тогда правилам**.

Отдельно в ст. ст. 17.1, 17.2 Закона N 191-ФЗ подчеркивалось, что до 01.07.2017 допускается выдача разрешений на строительство при отсутствии утвержденных ПЗЗ в Москве, до 31.12.2017 - в Московской области и других муниципальных образованиях.

Необходимо отметить, что срок "переходного периода" неоднократно продлялся. Однако по состоянию на конец 2017 г. изменения законодательства в части продления сроков "переходного периода" не произошли, 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 разрешенного использования земельных

участков, на которые действие градрегламентов

не устанавливается

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

Если участок еще не образован, то вид разрешенного использования будет внесен в кадастр недвижимости с учетом 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 разрешенного использования, если на образуемый земельный участок действие градрегламента не распространяется.

Наиболее проблемным является вопрос о возможности изменения ВРИ земельных участков, в отношении которых градрегламент 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 N 191-ФЗ (изменение ВРИ актом главы местной администрации с учетом результатов публичных слушаний до 31.12.2017). Однако суды такую позицию, как правило, не поддерживали, полагая, что до момента закрепления соответствующей процедуры в законе изменение ВРИ невозможно <2>.

Публичные и частные сервитуты

Виды сервитутов

Действующее законодательство выделяет два вида сервитутов.

1. Сервитут (вещное право ограниченного пользования чужим земельным участком).

До внесения изменений в ЗК РФ в отношении его использовалось понятие "частный сервитут".

2. Публичный сервитут.

В отличие от понятия (частного) сервитута понятие публичного сервитута законом не раскрывается, однако в теории публичный сервитут определяется как "вид ограничений гражданских прав".

Нормативное регулирование публичного и частного сервитутов немногочисленно и во многом сходно, однако имеет ряд отличий, связанных с правовым статусом данных юридических конструкций. Отметим, что законодатель использует понятия непоследовательно и часто сам путает содержание терминов.

Несмотря на то что в соответствии с определением сервитут устанавливается в отношении земельных участков, законодательство допускает использование данного обременения также в отношении зданий и сооружений (ст. 277 ГК РФ).

Основания для возникновения сервитута и публичного

сервитута

Условия возникновения сервитута:

1. Требование собственника земельного участка или иной недвижимости (а также лица, обладающего земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненно наследуемого владения).

2. Адресатом требования является правообладатель соседнего или (если это необходимо) другого земельного участка.

В качестве такого правообладателя выступает по общему правилу собственник участка, в случае, если находящийся в государственной или муниципальной собственности земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение либо в аренду или безвозмездное пользование на срок более чем 1 год, - землепользователь, землевладелец, арендатор земельного участка.

3. Сервитут устанавливается по соглашению между правообладателями, при невозможности достижения соглашения - в судебном порядке.

Отметим, что существуют особенности установления сервитута в отношении земельных участков в границах полосы отвода автомобильных дорог - он устанавливается по согласованию с органом власти, осуществляющим полномочия собственника земли.

4. По общему правилу сервитут подлежит государственной регистрации в ЕГРН.

Цели установления сервитута:

- для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок;

- для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации линейных объектов;

- **для иных нужд** собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

Специальные цели установления сервитута:

- для создания и эксплуатации объектов дорожного сервиса, рекламных конструкций в границах полосы отвода автомобильной дороги (ст. 25 Закона N 257-ФЗ);

- для размещения специальных информационных знаков и защитных сооружений; проведения изыскательских работ; ведения работ, связанных с пользованием недрами (**дополнительно к общим основаниям** - в отношении земельных участков, находящихся в государственной (муниципальной) собственности (гл. V.3 ЗК РФ)).

В п. 7 Обзора судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утв. Президиумом ВС РФ 26.04.2017 (далее - Обзор), прямо указывается, что сервитут может быть установлен только в случае **отсутствия** у собственника земельного участка (объекта недвижимости) **иной возможности реализовать свое право** пользования принадлежащим ему участком (объектом), а "факторы удобства" не подлежат учету.

Так, ВС РФ признал верным вывод суда о том, что основания для установления сервитута прохода и проезда отсутствуют, поскольку к земельному участку истца проходит иная дорога, хотя и худшего состояния и большей протяженностью.

Также ВС РФ согласился с позицией судов о том, что, если невозможность реализовать право пользования участком вызвана исключительно действиями самого правообладателя такого участка (например, из-за возведения объекта с нарушением предельных параметров разрешенного строительства незастроенной части участка оказалось недостаточно для проезда автотранспорта), основания для установления сервитута отсутствуют.

Пунктом 8 Обзора подтверждено существование иного препятствия для установления сервитута: лишение собственника служащего участка возможности использовать свой участок в соответствии с разрешенным использованием.

При наличии нескольких вариантов установления сервитута суду следует исходить из необходимости обеспечить баланс интересов сторон и установить сервитут на условиях, наименее обременительных для собственника служащего земельного участка (п. 9 Обзора).

При обращении в суд не требуется доказывать, что созданы **фактические препятствия** в использовании имущества (например, что закрыли проезд через соседний участок или неоднократно отказывали в таком проезде), а достаточно лишь привести доводы о невозможности реализации прав иным способом <1>.

Публичный сервитут устанавливается:

- законом или иным НПА РФ, НПА субъекта РФ, НПА органа местного самоуправления;

- если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения (т.е. для обеспечения общественных потребностей и в интересах неопределенного круга лиц);

- без изъятия земельных участков;

- по общему правилу с учетом результатов общественных слушаний.

Публичный сервитут может устанавливаться в целях:

- прохода или проезда через земельный участок (в т.ч. для обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе);

- размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;

- проведения дренажных работ;

- забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и водопоя;

- прогона сельскохозяйственных животных;

- сенокошения, выпаса сельскохозяйственных животных;

- использования земельного участка в целях охоты, рыболовства, аквакультуры (рыбоводства);

- проведения изыскательских, исследовательских и других работ;

- ремонта существующих коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, объектов транспортной инфраструктуры;

- прокладки новых, переноса, переустройства инженерных коммуникаций, **их эксплуатации** в границах полосы отвода автомобильной дороги (ст. 25 ФЗ "Об автомобильных дорогах...").

При этом исходя из п. 4 Обзора в перечисленных случаях возможно установление и сервитута по правилам ГК РФ. Указанный подход свидетельствует об отсутствии в настоящее время четких критериев разграничения публичных сервитутов и сервитутов. Данное обстоятельство вызвано главным образом тем, что перечень случаев, в которых в соответствии с ЗК РФ может быть установлен публичный сервитут, не полностью отвечает требованию установления публичного сервитута только для обеспечения публичных интересов или интересов неопределенного круга лиц, т.к. последовательное применение данного требования привело бы к сокращению перечня случаев, когда допустимо установление публичного сервитута.

Государственная регистрация сервитута

Сервитут и публичный сервитут подлежат государственной регистрации в соответствии с Законом N 218-ФЗ.

Сервитут как ограниченное вещное право и как обременение недвижимого имущества подлежит регистрации в отношении всего объекта недвижимого имущества, и законом по общему правилу не установлена обязанность поставить на кадастровый учет часть земельного участка, фактически обременяемую сервитутом (п. 11 Обзора). Однако такая часть земельного участка может быть поставлена на кадастровый учет по инициативе сторон, причем как заранее, так и одновременно с государственной регистрацией сервитута.

Исключение из данного правила предусмотрено ч. 4 ст. 39.25 ЗК РФ. Так, допускается по соглашению сторон установление сервитута в отношении части земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без осуществления кадастрового учета соответствующей части земельного участка и без государственной регистрации обременения, возникающего в связи с установлением данного сервитута. Какое-либо обоснование данного законодательного решения отсутствует, данная норма создает риск приобретения земельного участка, обремененного сервитутом на значительный срок, информацию о чем приобретатель земельного участка получить заранее не может.

Сервитуты, установленные в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог, подлежат регистрации только в случаях, если они установлены на срок более 1 года (п. 4.14 ст. 25 Закона N 257-ФЗ).

**Режим использования земель и градостроительный регламент**

**в границах территории объекта культурного наследия**

Согласно ст. 3 Закона N 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 N 327-ФЗ к имуществу религиозного назначения); мемориальные квартиры; мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники, включая военные; объекты археологического наследия.

2. Ансамбли - четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных 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 N 73-ФЗ территории объекта культурного наследия устанавливается дополнительный правовой режим, не связанный с режимом использования земель зон охраны объектов культурного наследия, о которых речь шла ранее.

**В границах территории объекта культурного наследия запрещается:**

- строительство объектов капитального строительства и увеличение объемно-пространственных характеристик существующих на территории памятника или ансамбля объектов капитального строительства;

- 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 - разрешаются:**

- 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 федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на ведение ЕГРН.

Защитные зоны объектов культурного наследия

От зоны охраны объекта культурного наследия следует отличать защитную зону объекта культурного наследия. Такая зона прекращает существование со дня утверждения проекта зоны охраны соответствующего объекта культурного наследия.

Согласно ст. 34.1 Закона N 73-ФЗ **защитными зонами объектов культурного наследия** являются территории, которые прилегают к включенным 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 N 73-ФЗ.

Защитные зоны устанавливаются только для объектов культурного наследия, включенных в реестр таких объектов; в отношении "вновь выявленных объектов культурного наследия" (т.е. еще не включенных в реестр объектов, где не определен предмет охраны) защитные зоны не устанавливаются.

Границы защитной зоны объекта культурного наследия устанавливаются:

1) для памятника, расположенного в границах населенного пункта, на расстоянии 100 метров от внешних границ территории памятника; для памятника, расположенного вне границ населенного пункта, на расстоянии 200 метров от внешних границ территории памятника;

2) для ансамбля, расположенного в границах населенного пункта, на расстоянии 150 метров от внешних границ территории ансамбля; для ансамбля, расположенного вне границ населенного пункта, на расстоянии 250 метров от внешних границ территории ансамбля.

В случае отсутствия утвержденных границ территории объекта культурного наследия, расположенного в границах населенного 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 удаленных элементов ансамбля, включая парковую территорию. В случае отсутствия утвержденных границ территории объекта культурного наследия, расположенного вне границ населенного 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 удаленных 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 учетом историко-градостроительного и ландшафтного окружения такого объекта культурного наследия в порядке, установленном Правительством РФ.

Зоны особо охраняемых природных территорий

Зоны с особыми условиями использования территорий устанавливаются также на основании Федерального закона от 14.03.1995 N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" (далее - Закон N 33-ФЗ). При этом данный Закон предусматривает два вида таких зон:

1) особо охраняемые природные территории;

2) охранные зоны таких природных территорий.

Сведения о таких зонах вносятся в Единый государственный реестр недвижимости (пп. 3 п. 2 ст. 7, пп. 6 п. 5 ст. 8, ст. 10 Закона N 218-ФЗ).

Информация об особо охраняемых природных территориях дополнительно фиксируется в государственном кадастре особо охраняемых природных 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.

Правовой режим особо охраняемых территорий

Категории особо охраняемых природных территорий предусмотрены ст. 2 Закона N 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 разных предусмотренных Законом категорий описаны в таблице 12.

Охранные зоны особо охраняемых природных территорий

Для обеспечения большей безопасности государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков и памятников природы на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах устанавливаются охранные зоны.

Решения о создании охранных зон и об установлении их границ 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).

Порядок создания охранных зон и установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах охранных зон установлен Постановлением Правительства РФ от 19.02.2015 N 138 "Об утверждении Правил 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".

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 ее создании.

Градостроительный план и его роль в проектировании

Согласно п. 1 ст. 57.3 ГрК РФ градостроительный план земельного участка (ГПЗУ) выдается в целях обеспечения субъектов градостроительной деятельности информацией, необходимой для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка.

Подпункт 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.

Помимо этого, значение ГПЗУ состоит еще и в том, что он необходим застройщику для 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.

**Содержание градостроительного плана земельного участка**

Пункт 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 утвержденным ППТ (при его наличии);

4) о минимальных отступах от границ земельного участка, в пределах которых разрешается строительство объектов капитального строительства;

5) об основных, условно разрешенных и вспомогательных видах разрешенного использования земельного участка;

6) о предельных параметрах разрешенного строительства, реконструкции объекта капитального строительства, установленных градостроительным регламентом для территориальной 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 расчетных показателях минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры и расчетных 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;

9) об ограничениях использования земельного участка, в том числе если земельный участок полностью или частично расположен в границах зон с особыми условиями использования территорий;

10) о границах зон с особыми условиями использования территорий, если земельный участок полностью или частично расположен в границах таких зон;

11) о границах зон действия публичных сервитутов;

12) о номере и (или) наименовании элемента планировочной структуры, в границах которого расположен земельный участок;

13) о расположенных в границах земельного участка объектах капитального строительства, а также сетях инженерно-технического обеспечения;

14) о наличии или об отсутствии в границах земельного участка ОКН, границах территорий ОКН (при наличии таких объектов в границах земельного участка);

15) о технических условиях подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, определенных с учетом программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, городского округа;

16) о реквизитах нормативных правовых актов субъекта РФ, муниципальных правовых актов, устанавливающих требования к благоустройству территории;

17) 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.

Форма ГПЗУ утверждена Приказом Минстроя России от 25.04.2017 N 741/пр "Об утверждении формы градостроительного плана земельного участка и порядка ее заполнения" (далее - Приказ).

Ключевым вопросом при оформлении ГПЗУ в отношении земельного участка, на который распространяется градрегламент, является значение утвержденного проекта планировки при определении параметров строительства. Строго говоря, с учетом п. 3 ст. 57 ГрК РФ и Приказа виды разрешенного использования и предельные параметры строительства должны определяться на основании положений градрегламента, т.е. ПЗЗ.

В то же время проект планировки территории в силу ГрК РФ содержит границы зон размещения объектов капитального строительства, а также сведения о красных линиях, положения о характеристиках планируемого развития территории, в том числе о плотности и параметрах застройки территории (в пределах, установленных градрегламентом), о характеристиках 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.

Характеристики планируемого развития территорий по ППТ могут существенно ограничивать возможности застройщика по сравнению с градрегламентом.

В связи с тем что с 1 января 2017 года при получении разрешения на строительство проверяется соответствие проектной документации не требованиям ГПЗУ, а требованиям градрегламента, то представляется, что данный риск снижается. Однако в случаях, когда разработка ППТиПМ является обязательной, проектная документация также проверяется на соответствие документации по планировке территории (п. 1 ст. 51 ГрК РФ). С учетом текущей формулировки ст. 51 ГрК РФ при наличии утвержденного ППТиПМ правообладатель участка ограничен в своем праве выбора любого из основных видов разрешенного использования в отношении участка параметрами, указанными в ППТиПМ, если они установлены в отношении его участка, - в этом случае реализация права выбора ВРИ осуществляется путем проведения работ по корректировке ППТиПМ и последующего получения ГПЗУ.

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 30 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 РФ (Определение от 10.09.2014 N 18-КГ14-96) сделал следующие выводы, анализируя рассматриваемую проблему и действующие на тот момент положения Закона:

- подготовка и выдача ГПЗУ осуществляются по заявлению собственника, пользователя либо иного заинтересованного лица и являются обязанностью уполномоченного органа;

- положения закона не предусматривают обязанность заявителя обосновать цель истребования градостроительного плана, представить иные документы, кроме тех, которые связаны с возможностью идентификации обратившегося лица.

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.

Основания для отказа в выдаче ГПЗУ

В случаях, когда орган власти неправомерно не выдает 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 сокращенный трехмесячный срок на обжалование неправомерных действий органа власти.

При этом важным представляется вопрос об обоснованности отказа органа власти в выдаче ГПЗУ. В ГрК РФ четкий 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 утвержденная 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 ее подготовка является обязательной в соответствии с иными федеральными законами, нежели ГрК РФ, будет противоречить законодательству РФ о градостроительной деятельности.

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 форме и в виде карт (схем) 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 участка;

- в отношении отдельных разделов ПД при проведении капитального ремонта объектов капитального строительства (в зависимости от перечня необходимых работ).

**Подготовка ПД не требуется** при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов индивидуального жилищного строительства (отдельно стоящих жилых домов с количеством этажей не более чем три, предназначенных для проживания одной семьи). 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 ГПЗУ или в случае подготовки ПД линейного объекта на основании ППТиПМ;

- в соответствии с требованиями технических регламентов, техническими условиями, разрешением на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Проектная документация разрабатывается в соответствии с требованиями к создаваемым объектам, установленным законодательством (техническими регламентами).

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 N 1521 (с изм. на 07.12.2016). Их применение на обязательной основе обеспечивает соблюдение требований Закона N 384-ФЗ (п. 1 ст. 6 Закона N 384-ФЗ). **Национальные стандарты и своды правил, включенные в указанный перечень, являются обязательными для применения**, за исключением случаев осуществления проектирования и строительства в соответствии со специальными техническими условиями.

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.

**Рабочая документация**

Согласно п. 4 Постановления Правительства РФ от 16.02.2008 N 87 "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию" (далее - Постановление N 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.

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". 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 оборудования <1>. При этом объем, 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.

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 ПД.

Состав разделов проектной документации.

Внесение изменений в проектную документацию

Проектная документация состоит из разделов, общий перечень которых приведен 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 оговорка. Постановлением Правительства РФ N 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;

- к отдельным этапам строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

- содержанию разделов проектной документации при проведении капитального ремонта объектов капитального строительства;

- 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 N 87.

В соответствии с п. 12 ст. 48 ГрК РФ и Постановлением N 87 в состав проектной документации объектов капитального строительства, за исключением линейных объектов, включаются следующие разделы:

- раздел 1 "Пояснительная записка";

- раздел 2 "Схема планировочной организации земельного участка, выполненная в соответствии с информацией в ГПЗУ";

- раздел 3 "Архитектурные решения";

- раздел 4 "Конструктивные и объемно-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";

- раздел 8 "Перечень мероприятий по охране окружающей среды";

- раздел 9 "Перечень мероприятий по обеспечению пожарной безопасности";

- раздел 10 "Перечень мероприятий по обеспечению доступа инвалидов";

- раздел 10 (1) "Мероприятия по обеспечению соблюдения требований энергетической эффективности и требований оснащенности зданий, строений и сооружений приборами учета используемых энергетических ресурсов";

- раздел 11 "Смета на строительство объектов капитального строительства";

- раздел 12 "Иная документация в случаях, предусмотренных федеральными законами":

a) декларация промышленной безопасности опасных производственных объектов, разрабатываемая на стадии проектирования;

b) декларация безопасности гидротехнических сооружений, разрабатываемая на стадии проектирования;

c) 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;

d) требования к обеспечению безопасной эксплуатации объектов капитального строительства.

С 30 декабря 2018 года указанный перечень дополняется 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".

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 объеме и о составе указанных работ в случае подготовки проектной документации для строительства, реконструкции многоквартирного дома (пп. 10.1, 11.2 п. 12 ст. 48 ГрК РФ).

Внесение изменений в проектную документацию и необходимость

повторной экспертизы

Застройщик при необходимости вправе вносить изменения в проектную документацию. Однако при внесении изменений в проектную документацию, получившую положительное заключение государственной экспертизы, в части изменения технических решений, которые влияют на конструктивную надежность и безопасность объекта капитального строительства, требуется повторное прохождение экспертизы (п. 44 Постановления Правительства РФ от 05.03.2007 N 145 "О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий" (далее - Постановление N 145)) <1>.

В иных случаях повторное прохождение экспертизы является добровольным. Проектная документация, в которую после получения положительного заключения экспертизы внесены изменения, не затрагивающие конструктивных и других характеристик безопасности объекта капитального строительства, называется модифицированной ПД (п. 5 ст. 48.2 ГрК РФ). В случае подготовки такой модифицированной ПД для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, финансирование которых планируется за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ или обеспечивается юридическими лицами, указанными в п. 2 ст. 48.2 ГрК РФ <1>, внесение указанных изменений в документацию также не должно приводить к увеличению сметы в сопоставимых ценах. Для подтверждения того, что изменения, внесенные в ПД после получения положительного заключения экспертизы, не затрагивают конструктивные и другие характеристики безопасности, а также соблюдаются требования по смете, указанные выше, необходимо получить заключение органа исполнительной власти или организации, проводивших экспертизу ПД, в которую внесены изменения (п. 3.5 ст. 49 ГрК РФ).

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 утвержденной застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором проектной документации после внесения в нее соответствующих изменений.

Из приведенных норм следует, что 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 строительства <1>.

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 ее составе могут быть результаты инженерных изысканий);

- результаты инженерных изысканий.

Экспертиза проектной документации представляет собой проверку проектной документации на ее соответствие:

- требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим требованиям, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности;

- результатам инженерных изысканий.

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 ее соответствие требованиям градрегламента. В проанализированной судебной практике отсутствуют случаи споров относительно указанного замечания.

Виды экспертизы проектной документации:

1. В зависимости от обязательности экспертизы: (1) обязательная - требуется вне зависимости от воли застройщика; (2) 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) государственная (регулируется Постановлением N 1451) - 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);

Б) негосударственная (регулируется Постановлением Правительства РФ от 31.03.2012 N 272 "Об утверждении Положения об организации и проведении негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий") - 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.

2. Жилые дома блокированной застройки в случае, если строительство или реконструкция таких жилых домов осуществляется без привлечения средств бюджетов бюджетной системы РФ.

3. Объекты малоэтажного многоквартирного строительства (многоквартирные дома с количеством этажей не более чем три, состоящие из одной или нескольких блок-секций, количество которых не превышает четыре, в каждой из которых находятся несколько квартир и помещения общего пользования и каждая из которых имеет отдельный подъезд с выходом на территорию общего пользования) в случае, если строительство или реконструкция таких многоквартирных домов осуществляется без привлечения средств бюджетов бюджетной системы РФ.

4. Отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1 500 кв. м, не являющиеся особо опасными, технически сложными или уникальными объектами (ст. 48.1 ГрК РФ), с одним из следующих назначений:

a) не предназначены для проживания граждан и осуществления производственной деятельности, т.е. нежилые непроизводственные объекты;

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.

5. Буровые скважины, предусмотренные утвержденным надлежащим образом техническим проектом разработки месторождений полезных ископаемых или иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр.

6. Объекты, для строительства которых не требуется разрешение на строительство (такие случаи определены в п. 17 ст. 51 ГрК РФ).

7. Объекты, в отношении которых применяется модифицированная проектная документация.

8. В отношении разделов проектной документации, подготовленных для проведения капитального ремонта объектов капитального строительства, за исключением проектной документации, подготовленной для проведения капитального ремонта автомобильных дорог общего пользования.

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 РФ;

2) объекты, строительство, реконструкция которых финансируются за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ;

3) автомобильные дороги общего пользования, капитальный ремонт которых финансируется или предполагается финансировать за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ;

4) объекты культурного наследия регионального и местного значения (если при проведении работ по сохранению затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности указанного объекта) и результаты инженерных изысканий, выполненные для подготовки проектной документации по таким объектам;

5) объекты, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий;

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 N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления", Приказом Минприроды России от 04.12.2014 N 536 "Об утверждении Критериев отнесения отходов к I - V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду").

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 общему правилу срок проведения государственной экспертизы не должен превышать 60 дней. При этом указанный срок исключительно по заявлению застройщика или технического заказчика может быть продлен не более чем на 30 дней.

В п. 29 Постановления N 145 установлены исключения, когда государственная экспертиза проводится в сокращенный срок - в течение не более 45 дней:

a) экспертиза результатов инженерных изысканий, которые направлены на государственную экспертизу до направления на эту экспертизу проектной документации;

b) экспертиза проектной документации или проектной документации и результатов инженерных изысканий в отношении жилых объектов капитального строительства, в том числе со встроенно-пристроенными нежилыми помещениями, не относящимися к уникальным объектам;

c) экспертиза 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.

Кроме того, 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.

Результатом государственной экспертизы является заключение, содержащее выводы о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение) проектной документации результатам инженерных изысканий, требованиям технических регламентов и требованиям к содержанию разделов проектной документации согласно ГрК РФ (п. 34 Постановления N 145).

Проектная документация повторно (второй раз и более) направляется на государственную экспертизу (п. 44 Постановления N 145):

- в случае получения отрицательного заключения после устранения указанных в нем недостатков;

- при внесении изменений в проектную документацию, получившую положительное заключение, в части изменения технических решений, которые влияют на конструктивную надежность и безопасность объекта капитального строительства.

По инициативе застройщика или технического заказчика проектная документация, получившая положительное заключение государственной экспертизы, может быть повторно направлена на государственную экспертизу в случае внесения в нее изменений в части технических решений, которые не влияют на конструктивную надежность и безопасность объекта капитального строительства.

Повторная государственная экспертиза осуществляется в порядке, предусмотренном для проведения первичной государственной экспертизы. При этом экспертной оценке подлежит только та часть проектной документации, в которую были внесены изменения, а также совместимость внесенных изменений с проектной документацией и (или) результатами инженерных изысканий, в отношении которых была ранее проведена государственная экспертиза. Исключение составляет внесение в законодательство РФ изменений, которые могут повлиять на результаты государственной экспертизы. В этом случае представленная проектная документация может быть подвергнута экспертной оценке в полном объеме (п. 45 Постановления N 145).

Оплата услуг по проведению государственной экспертизы производится заявителем независимо от результата государственной экспертизы. Размер платы рассчитывается в соответствии с разделом VIII Постановления N 145.

Негосударственная экспертиза осуществляется на основании заключенного 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 ее 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 учетом особенностей, установленных Постановлением N 272.

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) экспертной комиссии, созданной Минрегионом России от 23.03.2012 N 126 "Об утверждении Порядка обжалования заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий" (п. 12 ст. 49 ГрК РФ).

В соответствии с п. 10 ст. 49 ГрК РФ отрицательное заключение экспертизы может быть оспорено застройщиком или техническим заказчиком в судебном порядке.

Разрешение на строительство

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, ППТиПМ, при осуществлении строительства, реконструкции объекта капитального строительства, не являющегося линейным объектом, или требованиям ППТиПМ при осуществлении строительства, реконструкции линейного объекта, а также допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешенным 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 требованиям к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке.

По общему правилу разрешение выдается по заявлению застройщика органом местного самоуправления по месту нахождения земельного участка, которым утверждается и форма заявления. В отношении отдельных видов объектов капитального строительства и земельных участков форма заявления о выдаче разрешения утверждается в особом порядке.

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 надежности и безопасности такого объекта, разрешение выдается 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, в том числе линейного объекта на территории закрытого административно-территориального образования, границы которого не совпадают с границами субъектов РФ, - выдается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

- территориях двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов) - органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

- 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 утвержденных 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, а также в иных предусмотренных законом случаях, а также в случае несоответствия проектной документации объектов капитального строительства ограничениям использования объектов недвижимости, установленным на приаэродромной территории.

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 утвержденными 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 информацию о земельном участке, в том числе ГПЗУ, выданный не ранее чем за три года до дня представления заявления на получение разрешения на строительство <1>, о планируемом строительстве/реконструкции, сведения о застройщике. При этом в случае обращения за выдачей разрешения на строительство, реконструкцию объекта индивидуального жилищного строительства перечень приложений к заявлению намного короче - достаточно представить правоустанавливающие документы на участок, ГПЗУ, выданный также не ранее чем за три года до дня представления заявления на получение разрешения на строительство, схему планировочной организации земельного участка с обозначением места размещения объекта индивидуального жилищного строительства, а также описание внешнего облика объекта индивидуального жилищного строительства в случае, если строительство или реконструкция объекта индивидуального жилищного строительства планируется в границах территории исторического поселения федерального или регионального значения.

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 Российской Федерации, уполномоченного в области охраны ОКН, о соответствии ПД объекта капитального строительства или описания внешнего облика объекта индивидуального жилищного 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, утвержденным в соответствии с Законом N 73-ФЗ для данного исторического поселения, в заявлении о выдаче разрешения на строительство указывается на такое типовое архитектурное решение. Приложение описания внешнего облика объекта индивидуального жилищного строительства к заявлению о выдаче разрешения на строительство такого объекта не требуется (п. 10.2 ст. 51 ГрК РФ). 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 форме.

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 форме.

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 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 ППТиПМ, а также разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации, требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции.

Согласно п. 14 ст. 51 ГрК РФ отказ в выдаче разрешения может быть оспорен в судебном порядке.

Форма разрешения на строительство

Форма разрешения утверждена Приказом Минстроя России от 19.02.2015 N 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 утвержденной формы или порядка ее 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 нем сведений проектной документации.

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 гаража на земельном участке, предоставленном физическому лицу для целей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, или строительство на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства, дачного хозяйства;

2) строительство, реконструкция объектов, не являющихся объектами капитального строительства (киосков, навесов и др.);

3) строительство на земельном участке строений и сооружений вспомогательного использования;

4) изменение объектов капитального строительства (их частей), в т.ч. капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также строительство, реконструкция буровых скважин;

5) иные случаи, когда в соответствии с ГрК РФ, законодательством субъектов Российской Федерации о градостроительной деятельности получение разрешения не требуется.

Также необходимо отметить, что в силу прямого указания п. 7 ст. 70 Закона от 13.07.2015 N 218-ФЗ до 01.03.2020 действует упрощенный порядок оформления прав граждан на отдельные объекты недвижимости. Так, для государственной регистрации прав на объект индивидуального жилищного строительства, создаваемый или созданный на земельном участке, предназначенном для индивидуального жилищного строительства, либо на земельном участке, расположенном в границе населенного пункта и предназначенном для ведения личного подсобного хозяйства (на приусадебном земельном участке), достаточно представить документы, подтверждающие факт создания такого объекта и содержащие его описание, а также правоустанавливающий документ на земельный участок, а предоставление разрешения на строительство не требуется.

Возможность и условия отзыва разрешения

на строительство

Рассматривая возможность отзыва выданного разрешения на строительство, целесообразно остановиться на двух ситуациях:

- отзыв в связи с тем, что застройщиком были допущены нарушения при подготовке проектной документации или оформлении землепользования, которые не были выявлены уполномоченным органом при выдаче разрешения;

- отзыв по усмотрению органа власти без выявления каких-либо нарушений.

Отмена разрешения на строительство при наличии нарушений

градостроительного законодательства

Применительно к первой ситуации практику судов нельзя назвать окончательно сложившейся.

Долгое время суды признавали возможность отзыва разрешения на строительство на основании следующей логики.

Пунктом 1 ст. 48 Федерального закона от 06.10.2003 N 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 N 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 распространен арбитражными судами на иные ненормативные акты, в т.ч. и на разрешение на строительство.

Достаточным основанием для отзыва разрешения на строительство, по мнению судов, было нарушение застройщиком или уполномоченным органом ст. 51 ГрК РФ, регулирующей правила выдачи такого разрешения.

Вместе с тем в 2011 году ст. 51 ГрК РФ была дополнена п. 21.1, который предусматривает несколько случаев, когда действие разрешения на строительство может быть прекращено:

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;

5) прекращение права пользования недрами, если разрешение на строительство выдано на строительство, реконструкцию объекта капитального строительства на земельном участке, предоставленном пользователю недр и необходимом для ведения работ, связанных с пользованием недрами.

Отзыв 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 принятие 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 1 июля 2017 года 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 нем 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.

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 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 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 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 несет 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 не редки, 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 приведенных 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 ведет генеральный подрядчик, ответственность за качество, срок выполнения работ не может быть возложена на технического заказчика.

С 01.07.2017 отменено требование о выполнении работ, приведенных 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, утвержденном Приказом Минрегиона РФ от 30.12.2009 N 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 привлеченное застройщиком или заказчиком на основании договора юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, т.е. (генеральный) подрядчик. С 1 июля 2017 года указанная неопределенность 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 РФ.

Завершение строительства

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 ОСНОВНЫЕ ОТЛИЧИЯ СТРОИТЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

ОТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬНОГО НАДЗОРА

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Критерий | Строительный контроль | Строительный надзор |
| НПА | - ГрК РФ (ст. 53);- Постановление Правительства РФ от 21.06.2010 N 468 "О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства" | - ГрК РФ (ст. 54);- Постановление Правительства РФ от 01.02.2006 N 54 "О государственном строительном надзоре в Российской Федерации" (в ред. Постановления Правительства РФ от 25.10.2017 N 1294) |
| Субъект | - 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>](#P3416) | - Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти - Ростехнадзор [<2>](#P3417) (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);- государственная корпорация по атомной энергии "Росатом" (при строительстве, реконструкции объектов федеральных ядерных организаций);- уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ (в отношении всех иных объектов)  |
| 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 (в отношении строительства, также если документация является модифицированной проектной документацией - ст. 48.2 ГрК РФ)  |
| Предмет | Проверка соответствия выполняемых работ:- проектной документации;- требованиям технических регламентов;- результатам инженерных изысканий;- требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство ГПЗУ;- разрешенному использованию участка и ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством РФ | Проверка:- соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов, результатов работ требованиям технических регламентов, иных нормативных актов и проектной документации;- 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) |
| Форма проведения | - Проверка в ходе выполнения работ;- освидетельствование скрытых работ;- промежуточная приемка работ, влияющих на безопасность конструкций;- приемка законченных видов (этапов) работ;- итоговая проверка (предмет надзора - см. выше) | Важно: надзор осуществляется с даты получения извещения о начале работ. Отсутствие извещения является основанием для отказа в выдаче итогового акта - заключения о соответствии.Проведение проверок осуществляется на основе риск-ориентированного подхода с отнесением объектов к группе риска и установлением предельного количества проверок:а) для категории высокого риска - не более 12 проверок;б) для категории значительного риска - не более 10 проверок;в) для категории умеренного риска - не более 7 проверок.Итоговая проверка после завершения строительства (реконструкции) - на основании извещения застройщика или технического заказчика об окончании работ.Порядок проведения установлен Приказом Ростехнадзора от 26.12.2006 N 1129.При проведении проверок с определенными исключениями применяются положения ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей..."  |
| Результат | Акты по результатам контрольных мероприятий (в т.ч. на скрытые работы), контрольные мероприятия отражаются в общем журнале работ | При наличии нарушений акт и предписание, иные результаты заносятся в журнал.После итоговой проверки (при отсутствии нарушений) - акт, заключение о соответствии |

 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 объеме 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, разрешенному использованию земельного участка или в случае строительства, реконструкции линейного объекта - проекту планировки территории и проекту межевания территории, 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 доверенности) обращается в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, 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 приемки объекта капитального строительства (в случае осуществления строительства, реконструкции на основании договора строительного подряда);

5) документ, подтверждающий соответствие объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и подписанный лицом, осуществляющим строительство (акт, составленный по итогам строительного контроля);

6) документ, подтверждающий соответствие параметров объекта капитального строительства проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов, и подписанный лицом, осуществляющим строительство (акт, составленный по итогам строительного контроля);

7) документы, подтверждающие соответствие объекта капитального строительства техническим условиям и подписанные представителями организаций, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения (например, техническое заключение);

8) 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;

9) заключение органа государственного строительного надзора (см. выше - заключение);

10) документ, подтверждающий заключение договора обязательного страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте;

11) акт приемки выполненных работ по сохранению объекта культурного наследия, утвержденный соответствующим органом охраны объектов культурного наследия (при проведении работ в отношении объекта культурного наследия);

12) технический план объекта капитального строительства, подготовленный в соответствии с Законом N 218-ФЗ;

13) подготовленные в электронной форме текстовое и графическое описания местоположения границ охранной зоны, перечень координат характерных точек границ такой зоны (для объектов электроэнергетики, системы газоснабжения, транспортной инфраструктуры, трубопроводного транспорта или связи, если для эксплуатации такого объекта требуется установление охранной зоны).

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 актом (Постановление Правительства РФ от 01.03.2013 N 175 "Об установлении документа, необходимого для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию").

Документы, указанные в [п. п. 1](#P3470) - [3](#P3472) и [9](#P3478) (см. выше), запрашиваются разрешительным органом у компетентного должностного лица самостоятельно, если застройщик их не представил в составе заявления. Документы, указанные в [п. п. 1](#P3470), [4](#P3473), [5](#P3474), [6](#P3475), [7](#P3476), [8](#P3477), [12](#P3481) и [13](#P3482), 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).

 неполучение разрешительным органом от компетентных должностных лиц документов в сроки, установленные для рассмотрения заявления застройщика, не может являться основанием для отказа в выдаче такого разрешения (п. 6.1 ст. 55 ГрК РФ, а также материалы судебной практики);

2) несоответствие объекта капитального строительства требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, или в случае строительства, реконструкции, капитального ремонта линейного объекта - требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории;

3) несоответствие объекта капитального строительства требованиям, установленным в разрешении на строительство;

4) несоответствие параметров построенного, реконструированного объекта капитального строительства проектной документации. Данное основание не применяется в отношении объектов индивидуального жилищного строительства, т.к. в отношении их проектная документация не разрабатывается;

5) несоответствие объекта капитального строительства разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка градостроительным регламентом.

Разрешение (за исключением разрешения в отношении линейного объекта) выдается 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 учет построенного объекта капитального строительства, внесения изменений в документы государственного учета реконструированного объекта. Форма разрешения утверждена Приказом Минстроя России от 19.02.2015 N 117/пр. Отказ в выдаче разрешения может быть оспорен в судебном порядке (гл. 22 КАС РФ).

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 объеме в соответствии с разрешением на строительство (...). Таким образом, нет необходимости в получении разрешения, когда отсутствует необходимость в получении разрешения на строительство. Данный вывод подтверждается тем обстоятельством, что получение разрешения на ввод невозможно без предшествующего получения разрешения на строительство (пп. 3 п. 3 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, влечет 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).

Однако отсутствие необходимости в получении разрешения не означает во всех случаях отсутствие обязанности получить разрешение на строительство объекта. Так, для осуществления индивидуального жилищного строительства следует получить разрешение на строительство, однако разрешение на ввод не требуется (до 1 марта 2020 года).

Глава 2. ОФОРМЛЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Требования к правам на землю для застройщика:

вид права, формулировка разрешенного вида использования

Оформление прав на землю для застройщика

Строительство предполагает необходимость наличия определенных прав застройщика на земельный участок, а также установление в отношении участка определенного 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 (гл. III ЗК РФ);

2) прочие права (гл. IV, V ЗК РФ):

- ограниченное пользование чужими земельными участками (сервитут);

- аренда земельных участков;

- постоянное бессрочное пользование;

- безвозмездное пользование земельными участками.

Собственность подразумевает наибольший объем 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 разрешенного 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 идет 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 застроить 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, возведенные, созданные на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, или на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта, либо возведенные, созданные без получения на это необходимых разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил. Под наличием необходимых разрешений, речь о которых идет 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, возведенное строение может быть признано самовольной постройкой, если собственник в договоре не выразил своего согласия на застройку участка.

Между тем земельное законодательство предусматривает возможность установления частного сервитута для целей строительства - сервитута для строительства линейных объектов, не препятствующих разрешенному 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 трех лет, может не проходить кадастровый учет 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, казенным, автономным);

3) казенным 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 N 44-ФЗ, Законом N 275-ФЗ 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, определенных 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.

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 разрешенного 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 населенного 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 незавершенный 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 заключен договор о ее развитии, лицу, с которым заключен 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

 ПРЕДЕЛЬНЫЕ СРОКИ ДОГОВОРА АРЕНДЫ

ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| N | 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 населенного пункта | 20 лет |
| 4 | КОТ или ведение дачного хозяйства | 3 - 5 лет |
| 5 | Для завершения объекта незавершенного строительства | 3 года |
| 6 | Если заключено концессионное соглашение | срок действия соглашения |
| 7 | Если заключен договор об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемных домов | срок действия договора |
| 8 | Если строительство наемного дома осуществляет некоммерческая организация, созданная субъектом РФ или муниципальным образованием | срок, определенный 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 населенного 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 N 137/пр "Об установлении срока, необходимого для выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования и строительства зданий, сооружений" такой срок определяется в зависимости от площади планируемых к размещению объектов. Максимальный срок установлен для комплекса зданий и составляет 54 месяца.

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.

Иными словами, если арендатор продолжает пользоваться земельным участком после истечения срока договора при отсутствии возражений со стороны арендодателя, договор считается возобновленным на тех же условиях на неопределенный срок.

Также законодатель урегулировал ситуацию с объектами незавершенного 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 все 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 N 73 "Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды" отказ в регистрации права собственности на объект незавершенного строительства только на основании того, что срок аренды земельного участка, на котором был возведен объект незавершенного строительства, истек, противоречит закону.

Между тем после окончания договора аренды земельного участка и регистрации права собственности застройщика на объект незавершенного строительства возникала патовая ситуация, в которой застройщик становился вечным пользователем землей фактически без права ее выкупить, а публичный субъект никак не мог передать незавершенный объект другому застройщику или сделать с ним что-либо еще, поскольку этот объект находился в собственности застройщика. Для того чтобы подобные ситуации больше не возникали, законодатель внес 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 незавершенного строительства, расположенные на таком земельном участке, могут быть изъяты у собственника по решению суда путем 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 подключен (технологически присоединен) объект (п. 3 ст. 239.1 ГК РФ).

Исходя из п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ предоставление земельного участка с незавершенным строительством объектом для завершения работ в отношении такого объекта осуществляется однократно без проведения торгов:

1) новому собственнику объекта незавершенного строительства, который приобрел право собственности на торгах на срок, определяемый в соответствии с Приказом Минстроя России от 27.02.2015 N 137/пр;

2) прежнему собственнику объекта на срок до трех 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 Федерального закона от 23.06.2014 N 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - Закон N 171-ФЗ) положения ст. 239.1 ГК РФ не будут распространяться на случаи, когда договор аренды был заключен 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 трех лет.

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 20).

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 утвержден проект межевания, но в данном проекте границы нужного участка не отражены, заявитель не сможет сформировать участок с помощью согласования схемы размещения участка. Ему придется вносить изменения в проект межевания, которые позволят определить необходимые границы. Такой вывод можно сделать из п. 2 ст. 11.3, п. п. 5, 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 N 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации").

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 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 | Выполняется кадастровым инженером по договору с заявителем в предусмотренный договором срок |
| 4 | Кадастровый учет | 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 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 наемного дома коммерческого использования или для освоения территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального использования.

В отношении отдельных оснований предоставления прав на участок могут устанавливаться особенности (Например, при предоставлении гражданам для ИЖС, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного 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 N 145-ФЗ "О государственной компании "Российские автомобильные дороги" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации").

 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 заявления 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 трех экземплярах и их подписание и направление для подписания заявителю;

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, представляемых 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) определен уполномоченный орган;

2) принят административный регламент (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 N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг").

В случае если участок не образован (или границы такого земельного участка подлежат уточнению), подаче заявления о предоставлении предшествуют:

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 учета земельного участка или уточнения границ, а также регистрации права государственной или муниципальной собственности на него.

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 разрешенного 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 разрешенному 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 определен 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 помощью сайта Росреестра .

Исходя из п. 1 ст. 3.3 Закона N 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 утвержденных 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 утвержденных 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 N 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 остается 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 землей, 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-либо 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 заключенным на условиях, указанных в решении суда, с момента вступления в законную силу соответствующего решения суда.

На практике это означает, что на регистрацию подается 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.

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 утвержденной формы договора аренды или купли-продажи земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

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. Причем условие о вознаграждении такого агента может быть включено непосредственно в утвержденную форму договора. Однако, как показывает судебная практика, несмотря на действие принципа свободы формулирования условий договора, застройщик может исключить подобные условия из формы. Исключение таких условий не приведет к отказу в исковом требовании о заключении договора.

Продление договора аренды и внесение изменений

в договор аренды

**Продление договора аренды.**

Как было указано выше, Законом N 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 19](#P3889)). 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 свое действие.

Необходимо учитывать, что гл. 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 неопределенный 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 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 N 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 заключен 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 незавершенного 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 незавершенного строительства, осуществляется однократно для завершения строительства этого объекта в одном из следующих случаев при соблюдении соответствующих условий:

1) собственнику объекта незавершенного строительства, **если**:

- право собственности на объект незавершенного 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 незавершенного 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 заключенного договора аренды земельного участка в суд не заявлено требование об изъятии этого объекта путем 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 незавершенного строительства, установлены п. 21 ст. 3 Закона N 137-ФЗ, который устанавливает аналогичную возможность приобрести земельный участок в аренду сроком на 3 года однократно без проведения торгов для завершения строительства объекта незавершенного 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 незавершенного 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 незавершенного строительства.

**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, заключенного по результатам торгов в случае, когда его заключение допускается только путем 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 заключенный 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 разрешенного 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, заключенном по результатам торгов;

б) о виде разрешенного использования земельного участка в договоре, заключенном по результатам торгов и в случае признания торгов несостоявшимися.

Таким образом, заключение дополнительного соглашения к договору аренды, изменяющего его условия в части видов разрешенного 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, заключенные 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 заключенным по результатам аукциона.

Согласно п. 1 ст. 447 ГК РФ договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключен путем 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 признается несостоявшимся и договор аренды заключается с единственным участником аукциона.

Из толкования вышеприведенных норм следует, что в случае признания торгов несостоявшимися по причине подачи единственной заявки единственный участник, подавший заявку, не признается победителем торгов, а следовательно, п. 7 ст. 448 ГК РФ в случае заключения договора с таким лицом неприменим. Данный вывод также подтверждается судебной практикой.

Кроме того, на заключение договора аренды в рассмотренном случае не по результатам проведения аукциона прямо указывает Федеральный закон от 26.07.2006 N 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 требованиям 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.

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 учетом 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 применим 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, определенной по результатам рыночной оценки в соответствии с Федеральным законом "Об оценочной деятельности в Российской Федерации".

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 расчете 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.

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 его проведен государственный кадастровый учет, право общей долевой собственности на него у собственников помещений в многоквартирном доме возникает в силу закона с момента проведения государственного кадастрового учета (п. 5 ст. 16 Вводного закона (Федеральный закон от 29.12.2004 N 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации").

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 требуется ( Пункт 66 Постановления Пленума Верховного Суда РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав").

Право собственности на земельный участок переходит к собственникам помещений с учетом 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 свое действие на основании ст. 413 ГК РФ (прекращение обязательства совпадением должника и кредитора в одном лице).

Между тем с 1 января 2017 года вступил в силу порядок ведения ЕГРН (утвержден Приказом Минэкономразвития России от 16.12.2015 N 943), 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 внесет 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 прекращен 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 переходит.

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**.