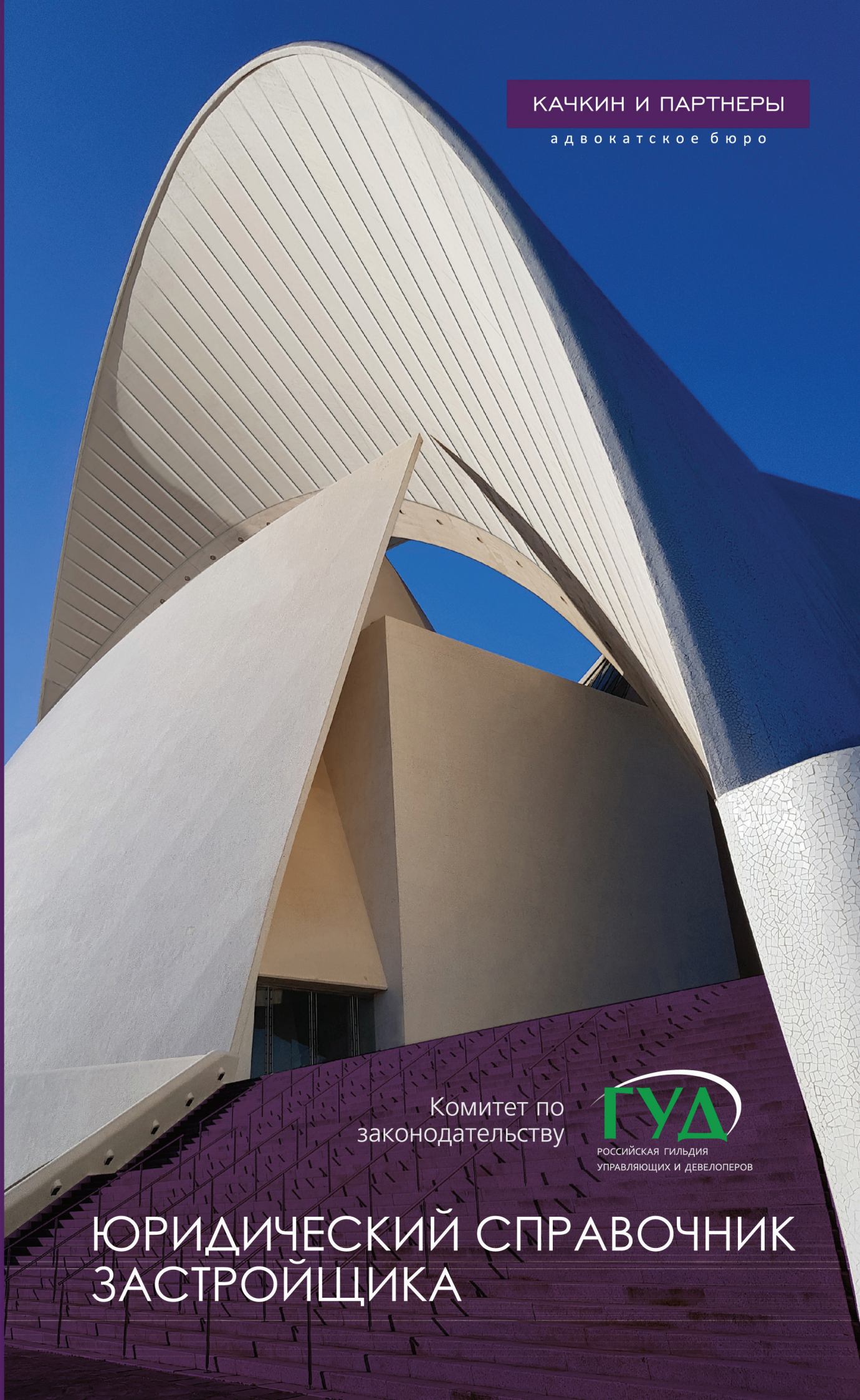
НАСТОЛЬНАЯ КНИГА ДЕВЕЛОПЕРА 2026

КАЧКИН И ПАРТНЕРЫ

адвокатское бюро



Комитет по законодательству

ГУД

РОССИЙСКАЯ ГИЛЬДИЯ УПРАВЛЯЮЩИХ И ДЕВЕЛОПЕРОВ

ЮРИДИЧЕСКИЙ СПРАВОЧНИК ЗАСТРОЙЩИКА

ЮРИДИЧЕСКИЙ СПРАВОЧНИК ЗАСТРОЙЩИКА

Санкт-Петербург
2026



Одиннадцатая редакция «Юридического справочника застройщика» актуализирована по состоянию на 01.05.2026. При этом в рамках завершения работы над редакцией более поздние акты также упомянуты в тексте по состоянию на 25.05.2026.

Традиционно нами проведена большая работа по актуализации и систематизации всех принятых за предыдущий период многочисленных изменений, учтена актуальная судебная практика судов различных инстанций и позиции Конституционного Суда РФ. С учётом вступления в силу с 01.03.2026 существенных поправок в части регулирования вопросов ВРИ был существенным образом переписан соответствующий подраздел. В рамках редакции справочника мы учли очередное продление сроков по реформе ЗОУИТ и постоянно меняющееся регулирование отдельных ЗОУИТ.

Хотелось бы выразить благодарность всем авторам редакций «Юридического справочника застройщика», которые поддержали идею и принимали за это время активное участие в её реализации: М.С. Алексееву, Л.В. Арутюнян, Е.К. Бельтюковой, Ю.С. Бурденко, А.В. Васильевой, М.А. Вещеву, А.С. Вишневской, А.Н. Глотову, В.С. Голубничему, Ю.Р. Димитрюк, В.В. Дозоровой, С.А. Дорофеевой, Р.Г. Дудникову, О.В. Дученко, Е.И. Дятловой, В.А. Култаеву, А.С. Лалаку, А.О. Лимаровой, А.Е. Калинкину, К.А. Клошко, А.И. Кулакову, И.С. Митиной, А.А. Морозовой, М.С. Муравьёвой, К.С. Николаевой, М.А. Оболенской, В.Ю. Перфильевой, А.А. Персиянцевой, А.Д. Пимоненко, П.А. Остапчуку, И.И. Полякову, Р.Р. Репину, Т.Ю. Рябковой, А.Э. Савкуновой, М.Д. Скрябиной, М.А. Славич, Д.Е. Смирновой, Л.И. Степановой, К.А. Типакиной, Р.В. Толмачевой, Г.А. Шклянке, А.А. Яковлевой, О.В. Ярасовой.

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

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

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГЛАВА 1. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ 9

1.1. Система градостроительных документов и их соотношение 9
1.1.1. Схемы территориального планирования 11
1.1.2. Генеральные планы поселений и городских округов 15
1.1.3. Единый документ территориального планирования 17
1.1.4. Значение документов территориального планирования 19
1.1.5. Внесение изменений в Генеральный план поселения (городского округа) 20
1.1.6. Нормативы градостроительного проектирования 21
1.1.7. Документы градостроительного зонирования 23
1.1.8. Документация по планировке территории 28
1.1.9. Подготовка проекта планировки и проекта межевания территории, внесение в него изменений 34
1.1.10. Перераспределение градостроительных полномочий между регионами и муниципальными образованиями 45
1.1.11. Техническое регулирование строительства 48
1.1.12. Особенности применения СНиП и нац. стандартов в проектировании и строительстве при их изменении 51

1.2. Разграничение видов строительных работ 52
1.2.1. Строительство 52
1.2.2. Реконструкция 61
1.2.3. Капитальный ремонт 66
1.2.4. Переустройство и перепланировка 70
1.2.5. Работы по сохранению объектов культурного наследия 74
1.2.6. Снос 76

1.3. Градостроительный регламент 83
1.3.1. Виды разрешённого использования 83
1.3.2. Федеральный классификатор видов разрешённого использования и его применение 98
1.3.3. Предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешённого строительства/реконструкции 103
1.3.4. Особенности использования территории в границах красных линий 108
1.3.5. Отклонение от предельных параметров разрешённого строительства 113
1.3.6. Публичные и общественные слушания по градостроительным вопросам 116

1.4. Зоны с особыми условиями использования территорий 121
1.4.1. Общие положения о зонах с особыми условиями использования территорий 121
1.4.2. Санитарно-защитные зоны 140

1.4.3. Зона ограничений передающего радиотехнического объекта, являющегося объектом капитального строительства 145
1.4.4. Охранные зоны 146
1.4.5. Зона минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов) 165
1.4.6. Придорожные полосы автомобильных дорог 170
1.4.7. Водоохранная зона и прибрежная защитная полоса 172
1.4.8. Зоны затопления и подтопления 178
1.4.9. Зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения 181
1.4.10. Зоны охраняемых объектов 184
1.4.11. Зоны охраны, защитные зоны объектов культурного наследия 186
1.4.12. Охранная зона особо охраняемой природной территории 196
1.4.13. Округа санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов 203
1.4.14. Приаэродромная территория 208
1.4.15. Рыбоохранные зоны и рыбохозяйственные заповедные зоны 216
1.4.16. Охранные зоны геодезических пунктов государственной геодезической сети, нивелирных пунктов государственной нивелирной сети и гравиметрических пунктов государственной гравиметрической сети 220

1.5. Инженерные изыскания и проектирование объекта 223
1.5.1. Инженерные изыскания: понятие, необходимость выполнения 223
1.5.2. Градостроительный план и его роль в проектировании 228
1.5.3. Согласование внешнего вида объекта и иные дополнительные согласования 236
1.5.4. Проектная и рабочая документация 244
1.5.5. Состав разделов проектной документации. Внесение изменений в проектную документацию 252
1.5.6. BIM-проектирование и требования к нему 261
1.5.7. Типовая проектная документация 264
1.5.8. Исполнительная документация 268
1.5.9. Экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий 270
1.5.10. Оспаривание заключения государственной и негосударственной экспертизы 278
1.5.11. Авторский надзор 280

1.6. Разрешение на строительство 286
1.6.1. Полномочия на выдачу разрешения на строительство 286
1.6.2. Требования к проектной документации при разрешении вопроса о выдаче разрешения на строительство 291
1.6.3. Форма разрешения на строительство 293

1.6.4. Случаи строительства без разрешения 293
1.6.5. Этапы/очереди строительства, продление разрешения, переход разрешения к новому собственнику участка, внесение изменений в разрешение на строительство 296
1.6.6. Возможность и условия отмены разрешения на строительство 299
1.6.7. Уведомительный порядок строительства ИЖС 302
1.6.8. Передача полномочий заказчика-застройщика по договору 306

1.7. Завершение строительства 309
1.7.1. Строительный контроль и надзор 309
1.7.2. Заключение о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации 313
1.7.3. Разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию 314
1.7.4. Случаи, когда разрешение на ввод объекта в эксплуатацию не требуется 320

1.8. Градостроительное развитие территорий инвестором 321
1.8.1. Комплексное развитие территорий (КРТ) 321
1.8.2. КРТ жилой застройки 327
1.8.3. КРТ нежилой застройки 331
1.8.4. Комплексное развитие незастроенной территории 333
1.8.5. КРТ по инициативе правообладателей 334
1.8.6. Лица, реализующие КРТ. Реализация КРТ с привлечением оператора КРТ 335
1.8.7. Возможности изъятия объектов при КРТ 337
1.8.8. Последствия включения земельного участка в территорию КРТ 340

ГЛАВА 2. ОФОРМЛЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ 343

2.1. Требования к правам на землю для застройщика: вид права, формулировка разрешённого вида использования 343
Оформление прав на землю для застройщика 343

2.2. Общая процедура предоставления прав на земельный участок, находящийся в государственной собственности 346
Предоставление участков в собственность 346
Предоставление участков в аренду 347
Формирование участка для его предоставления 350
Предоставление земельных участков без проведения торгов 352
Определение уполномоченного органа 354
Заключение договора в судебном порядке 355
Продление договора аренды 356
Внесение изменений в договор аренды 357

2.3. Предоставление участка для строительства на условиях публичного сервитута 362

2.4. Использование земельного участка без предоставления 370

2.5. Последствия завершения строительства применительно к правам на землю 376
Права на землю после окончания строительства 376

2.6. Перераспределение земель и (или) земельных участков 384

2.7. Мена земельных участков 390

ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ОБЪЕКТОВ 392

3.1. Особенности получения разрешительной документации и проведения работ в отношении объектов культурного наследия, их территорий и иных регулируемых законодательством об ОКН видах объектов 392

3.2. Особенности получения разрешительной документации и проведения работ по созданию сетей и иных линейных объектов 407
Строительство линейных объектов 407
Документация, необходимая для строительства линейного объекта 415

3.3. Особенности получения разрешительной документации и проведения работ по созданию внутриквартальных и межквартальных дорог 424
Автомобильные дороги как объект капитального строительства 424
Внутриквартальные и межквартальные дороги 428

3.4. Особенности создания искусственных земельных участков и объектов на них 431

3.5. Легализация самовольной постройки 440

3.6. Особенности создания гидротехнических сооружений 454

3.7. Особенности строительства ОКС на участках лесного фонда рекреационного назначения 458

3.8. Особенности строительства ОКС в границах ООПТ (национальных парках и т. п.) 466
3.8.1. Объекты, допустимые к размещению в национальных парках 466
3.8.2. Особенности строительства (реконструкции, капитального ремонта) объектов в национальном парке 468
3.8.3. План рекреационной деятельности национального парка 470

3.8.4. Соглашение об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке ... 470
3.8.5. Предоставление земельных участков ... 472

3.9. Особенности создания апарт-отелей и объектов гостиничной инфраструктуры ... 473

3.10. Особенности девелоперской деятельности в рамках инвестиционных договоров с публичным субъектом ... 475

3.11. Некоторые судебные возможности защиты прав застройщика при нарушениях, допущенных государственными органами ... 482

ГЛАВА 4. ОСОБЕННОСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ И ПРОЕКТОВ ГЧП ... 499

4.1. Концессионные соглашения и соглашения о государственно-частном партнёрстве: основные характеристики ... 499

4.2. Понятие и содержание строительства и реконструкции в рамках реализации законов № 115-ФЗ и № 224-ФЗ ... 506

4.3. Понятие объекта строительства/реконструкции в рамках реализации законов № 115-ФЗ и № 224-ФЗ ... 510

4.4. Особенности распределения функций, предусмотренных в ГрК РФ, в рамках законов № 115-ФЗ и № 224-ФЗ ... 514

4.5. Особенности предоставления земельного участка для реализации проекта в рамках законов № 115-ФЗ и № 224-ФЗ ... 516

4.6. Практика использования концессионных соглашений и СГЧП ... 519

ГЛАВА 5. МЕТОДИКА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА УЧАСТКОВ ... 525

Методика градостроительного анализа участков для девелопмента ... 525
Источники получения сведений для анализа ... 525
Алгоритм проведения градостроительного анализа участка для целей девелопмента ... 529



1 ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

1.1. СИСТЕМА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ И ИХ СООТНОШЕНИЕ

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

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

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

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

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

19.12.2022 в ГрК РФ внесены изменения[1], предусматривающие возможность создания «единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования

[1] Федеральный закон от 19.12.2022 № 541-ФЗ (в ред. от 13.06.2023) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статью 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции».

поселения, муниципального округа, городского округа» (единый документ). Эта норма внесена в главу ГрК РФ, посвящённую территориальному планированию, однако содержательно представляет собой смешанную форму документа, относимую как к документам территориального планирования, так и к документам градостроительного зонирования, с учётом требования об обязательности приложения сведений о границах территориальных зон, градостроительных регламентах в формате, предусмотренном для Правил землепользования и застройки.

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: региональные и местные.

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

Первоначально Постановлением Правительства РФ от 28.09.2020 № 1558 «О государственной информационной системе обеспечения градостроительной деятельности Российской Федерации»[1] было предусмотрено создание единой информационной системы обеспечения градостроительной деятельности РФ за счёт интеграции государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности субъектов РФ, федеральных государственных информационных систем, предусмотренных ГрК РФ, АИС ППК «Фонд развития территорий», ГАИС «Управление», ГИИС «Электронный бюджет», государственной информационной системы ведения единой электронной картографической основы, ГИС «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», ЕИСЖС, ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», СМЭВ, ФГИС ЕГРН, ЕМИСС, ГИС ФППД ФИАС, информационных систем заинтересованных юридических лиц посредством подключения через технологические интерфейсы.

При этом в соответствии с внесёнными в 2023 году изменениями предусматривалось, что указанное постановление будет действовать до дня вступления в силу Правил создания, развития, эксплуатации и ведения ЕГИСОГД «Стройкомплекс.РФ» (ЕИС) и утратит силу сразу после ввода ЕИС в эксплуатацию[2].

Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 27.08.2024 № 568/пр[3] ЕИС введена в эксплуатацию с 28.08.2024.

В соответствии с п. 9 ст. 5.2 ГрК РФ документы, сведения, материалы, согласования, предусмотренные нормативными правовыми актами РФ и необходимые застройщику, техническому заказчику для выполнения предусмотренных п.п. 3–7 указанной статьи мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, подлежат включению в реестр таких документов, сведений, материалов, согласований. Реестр документов является общедоступным государственным информационным ресурсом; формирование и ведение Реестра документов осуществляются в электронном виде, при этом Реестр документов подлежит включению в ЕИС.

Порядок формирования и ведения Реестра документов, его структура и состав, порядок и основания включения документов, сведений, материалов, согласований в Реестр документов, ис-

[1] В ред. Постановления Правительства от 20.09.2023 № 1529 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

[2] П. 4 Постановления Правительства от 26.08.2023 № 1389 «Об утверждении Правил создания, развития, эксплуатации и ведения единой государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности «Стройкомплекс.РФ», о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений Постановления Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2020 г. № 1558».

[3] Приказ Минстроя России от 27.08.2024 № 568/пр «О вводе в эксплуатацию единой государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности «Стройкомплекс.РФ».

ключения документов, сведений, материалов, согласований из Реестра документов утверждены Постановлением Правительства РФ от 21.07.2023 № 1180[1].

Ещё одним Постановлением Правительства РФ от 26.08.2023 № 1389[2] утверждены Правила создания, развития, эксплуатации и ведения ЕИС, которые, помимо непосредственно порядка ведения ЕИС, содержат требования к средствам обеспечения пользования ЕИС, перечню сведений и документов, включаемых в ЕИС, вместе с порядком их включения, а также порядок предоставления доступа к сведениям ЕИС органов власти, физических и юридических лиц.

Следует обратить внимание, что отдельными законами могут быть установлены особенности и исключения из общих правил ГрК РФ о территориальном планировании, градостроительном зонировании, планировке территории: так, например, до 01.01.2025 на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя допускалось установление особенностей при подготовке и утверждении документации по планировке территории, выдаче ГПЗУ, разрешения на строительство в связи с отсутствием ПЗЗ[3], до 01.01.2027 на указанных территориях допускается установление особенностей регулирования имущественных и земельных отношений, отношений в сфере кадастрового учёта недвижимости и государственной регистрации прав на объекты, отношений в области градостроительной политики, отношений по выявлению и сносу объектов капитального строительства, возведённых или созданных с нарушением законодательства РФ, Республики Крым и города федерального значения Севастополя[4], а также иные предусмотренные законодательством РФ[5] (в т. ч. на основании нормативных правовых актов Правительства РФ, до конца 2026 года[6]) исключения.

1.1.1. Схемы территориального планирования

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

---

[1] Постановление Правительства РФ от 21.07.2023 № 1180 «О реестре документов, сведений, материалов, согласований, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и необходимых застройщику, техническому заказчику для выполнения предусмотренных частями 3–7 статьи 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

[2] Постановление Правительства от 26.08.2023 № 1389 «Об утверждении Правил создания, развития, эксплуатации и ведения единой государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности «Стройкомплекс.РФ», о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений Постановления Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2020 г. № 1558».

[3] Федеральный конституционный закон от 14.07.2022 № 4-ФКЗ «О внесении изменений в статью 12.1 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

[4] Федеральный конституционный закон от 29.10.2024 № 2-ФКЗ «О внесении изменений в статью 12.1 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

[5] Например, Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»; Постановление Правительства РФ от 02.04.2022 № 575 «Об особенностях подготовки, согласования, утверждения, продления сроков действия документации по планировке территории, градостроительных планов земельных участков, выдачи разрешений на строительство объектов капитального строительства, разрешений на ввод в эксплуатацию» (частично действовало до 31.12.2025); Постановление Правительства РФ от 15.02.2023 № 223 «Об утверждении особенностей проведения государственной экспертизы проектной документации объектов капитального строительства, строительство, реконструкция которых осуществляются в рамках реализации проектов (объектов) с особым статусом, необходимых для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, объектов, создаваемых для нужд Вооружённых Сил Российской Федерации, выдачи разрешений на строительство указанных объектов капитального строительства, разрешений на ввод указанных объектов капитального строительства в эксплуатацию» (действует до 31.12.2026).

[6] Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 01.02.2026).

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 Президентом или Правительством РФ[1].

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.

Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения утверждены Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 09.01.2018 № 10[2]. В Требованиях содержится подробный перечень правил цифрового и атрибутивного описания объектов, принципы формирования картографических условных знаков объектов, требования к цифровому описанию и отображению объектов на карте планируемого размещения, отображению границ субъектов РФ, муниципальных образований и населённых пунктов; представлено подробное описание используемых при подготовке карт условных обозначений, в т. ч. ЗОУИТ, территорий объектов культурного наследия, зон ООПТ и пр.

С 28.02.2023 в Требования к описанию и отображению объектов были внесены изменения[3] в части их дополнения новыми условными обозначениями, корректировки существующих условных обозначений (расширения атрибутивного состава условных обозначений, изменений обязательности заполнения атрибутивов, исключения неактуальных обозначений и пр.). Более того, с 01.04.2024 Требования к описанию и отображению объектов дополнены новыми условными обозначениями и изменениями в части технического описания атрибутивов[4], а с 09.08.2024, по-

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

[2] Приказ МЭР РФ от 09.01.2018 № 10 «Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу Приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. № 793» (далее – Требования к описанию и отображению объектов).

[3] Приказ МЭР РФ от 28.02.2023 № 123 «О внесении изменений в Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, утверждённые Приказом Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 10».

[4] Приказ МЭР РФ от 06.10.2023 № 698 «О внесении изменений в Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, утверждённые Приказом Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 10».

мимо дополнения новыми условными обозначениями и описанием дистрибутивов, скорректировано описание используемых справочников, например, включён перечень объектов в классе «Объекты здравоохранения»[1]. С 06.02.2025 Требования дополнены описанием типов аэродромов и классом аэропортов, категорий морских (речных) портов с указанием типов терминалов и видов переваливаемых грузов[2].

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

Также к любой схеме территориального планирования прилагаются материалы по её обоснованию, в которых подробно описываются предполагаемые к размещению объекты федерального значения, обосновывается выбор их месторасположения, приводятся сведения об утверждённых документах стратегического планирования РФ, национальных проектах, межгосударственных и государственных программах РФ 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[3].

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

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

1) транспорт (железнодорожный, водный, воздушный), автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения[4];
2) предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий;
3) образование;
4) здравоохранение;
5) физическая культура и спорт;

---

[1] Приказ МЭР РФ от 09.08.2024 № 504 «О внесении изменений в Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, утверждённые Приказом Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 10».

[2] Приказ МЭР РФ от 06.02.2025 № 65 «О внесении изменений в Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, утверждённые Приказом Минэкономразвития России от 09.01.2018 № 10».

[3] См., например, Постановление Правительства Московской области от 25.03.2016 № 230/8 «Об утверждении Схемы территориального планирования транспортного обслуживания Московской области».

[4] См., например, Постановление Правительства Ленинградской области от 30.05.2023 № 341 «Об утверждении схемы территориального планирования Ленинградской области в области транспорта (железнодорожного, водного, воздушного), автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения и признании утратившим силу Постановления Правительства Ленинградской области от 17.06.2021 № 380».

6) энергетика[1];
7) иные области в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации.

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

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

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

На схемы территориального планирования субъекта РФ, двух и более субъектов РФ в части карт планируемого размещения объектов регионального значения точно так же распространяются Требования к описанию и отображению объектов регионального значения.

Схемы территориального планирования муниципального района[2] по своей структуре отличаются от схем более высокого уровня. В них также содержатся сведения об объектах местного значения и их расположении, а на картах планируемого размещения объектов местного значения с учётом Требований к описанию и отображению объектов местного значения отображаются соответствующие объекты. При этом дополнительно муниципальные схемы включают:

1) карту границ населённых пунктов (в том числе границ образуемых населённых пунктов), расположенных на межселенных территориях[3] и (или) в границах сельских поселений в случае, если представительным органом сельского поселения принято решение об отсутствии необходимости подготовки его Генерального плана и о подготовке Правил землепользования и застройки;
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.

Кроме того, с 01.02.2024 установлено правило об упрощённом изменении схем территориального планирования муниципального района: внесение изменений в части отображения границ населённых пунктов в связи с устранением пересечения границ населённого пункта с границами земельных участков осуществляется без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний, а для такого изменения не требуется принятие решения о подготовке предложений о внесении соответствующих изменений, обеспечение доступа к проектам таких документов и согласование изменений в данной части. После внесения изменений схема пу-

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

[2] См., например, Решение хурала представителей муниципального района Бай-Тайгинский кожуун Республики Тыва от 27.09.2017 № 67 «Об утверждении Положения о схеме территориального планирования муниципального района «Бай-Тайгинский кожуун Республики Тыва».

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

бликуется в установленном порядке и размещается на официальном сайте в течение 10 дней со дня утверждения. Данные правила применяются также в отношении межселенных территорий и сельских поселений в случае, если представительным органом сельского поселения принято решение об отсутствии необходимости подготовки его Генерального плана и о подготовке Правил землепользования и застройки[4].

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 приведёт к невозможности обеспечения эксплуатации существующих или планируемых для размещения объектов федерального значения.

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

До 01.06.2023 органами государственной власти и органами местного самоуправления, осуществившими подготовку и утверждение документов территориального планирования (а также ПЗЗ) до 11.01.2018, должны были быть подготовлены сведения о границах населённых пунктов, о границах территориальных зон, за исключением случая, если до 11.01.2018 в отношении территории населённого пункта, территориальной зоны, их части подготовлена карта (план) объекта землеустройства в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве», или заключён государственный либо муниципальный контракт на подготовку такой карты (плана) объекта землеустройства, подготовка сведений о границах населённых пунктов, территориальных зон в соответствии со ст.ст. 19, 23, 30 ГрК РФ не требуется.

В срок не позднее 01.01.2027 органы государственной власти, органы местного самоуправления, утвердившие документы территориального планирования, которыми устанавливаются или изменяются границы населённых пунктов (в том числе вновь образованных), а также ПЗЗ, обязаны направить в Росреестр документы, необходимые для внесения сведений о границах населённых пунктов, территориальных зон в ЕГРН[5].

В Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе региональные схемы территориального планирования готовятся в форме генеральных планов.

1.1.2. Генеральные планы поселений и городских округов

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

1) положение о территориальном планировании;
2) карту планируемого размещения объектов местного значения;
3) карту границ населённых пунктов (в том числе границ образуемых населённых пунктов);
4) карту функциональных зон.

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

[4] Федеральный закон от 04.08.2023 № 438-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[5] Федеральный закон от 31.12.2017 № 507-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В соответствии с разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ[1] генеральные планы признаются нормативно-правовыми актами и подлежат оспариванию в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства РФ.

С учётом особенностей содержания Генплана его оспаривание существенно ограничено. Доступная судебная практика свидетельствует о том, что наиболее часто Генплан оспаривается в связи с несоблюдением процедуры принятия нормативно-правового акта. В то же время при оспаривании Генплана по существу наиболее успешным является ссылка на нарушение принципа баланса интересов в сфере градостроительства[2]. В целом же следует учитывать, что оспаривание Генпланов в последние 5 лет стало практически бесперспективным занятием: так, например, согласно общедоступным источникам Генплан Санкт-Петербурга[3] в последний раз был признан недействующим в части конкретного земельного участка заявителя в декабре 2021 года[4], а по всем более поздним требованиям заявителям было отказано.

В 2022 году в рамках антикризисных мер была упрощена процедура подготовки и согласования генеральных планов, общественных обсуждений и публичных слушаний по проектам генпланов, в том числе сокращён срок согласования проекта Генерального плана поселения, городского округа[5], сроки проведения общественных обсуждений и публичных слушаний, а также предусмотрены иные меры поддержки[6], действие которых продлено на 2026 год.

С 01.03.2023 из ГрК РФ исключены отдельные положения, регулирующие вопросы о сроках согласования органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений в утверждённый Генплан; в новой редакции предусмотрен общий срок согласования проекта Генплана, изменений в утверждённый Генплан – тридцать дней. Кроме того, в ГрК РФ закреплены изменения относительно сокращения сроков проведения общественных обсуждений и публичных слушаний по проектам Генплана и изменений в утверждённый Генплан, ПЗЗ, ППТиПМ[7].

При этом следует отметить, что установленный в п. 7 ст. 25 ГрК РФ срок согласования органами государственной власти и органами местного самоуправления проекта Генплана, изменений в утверждённый Генплан не является пресекательным. Независимо от истечения указанного срока в отдельных случаях (например, в случае включения в границы населённых пунктов земель лесного фонда[8]) его истечение не является препятствием для оспаривания Генплана ввиду отсутствия такого согласования, несмотря на прямое противоречие п. 8 ст. 25 ГрК РФ, устанавливающему, что в случае отсутствия ответа от уполномоченного органа проект считается согласованным им.

В 2024 году приказом Министерства экономического развития РФ утверждены Методические рекомендации по разработке проектов схем территориального планирования муниципальных районов, а также генеральных планов поселений, городских и муниципальных округов (проек-

---

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

[2] См.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 06.03.2019 № 78-АПА19-5; Апелляционное определение Верховного Суда РФ № 2-АПА19-13 от 07.11.2019; Решение Санкт-Петербургского городского суда от 27.01.2020 по делу № 3а-31/2020; Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 20.01.2021 № 88а-787/2021 по делу № 3а-31/2020.

[3] Закон Санкт-Петербурга от 22.12.2005 № 728-99 «О Генеральном плане Санкт-Петербурга».

[4] Решение Санкт-Петербургского городского суда от 07.12.2021 по делу № 3а-225/2021, оставленное без изменения Апелляционным определением Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 06.12.2022 по делу № 66а-1138/2022, Кассационным определением Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 12.04.2023 по делу № 88а-6196/2023.

[5] Положение в части сроков согласования действовало до 28.12.2025 (ФЗ от 28.12.2025 № 507-ФЗ).

[6] Федеральный закон от 14.03.2022 № 58-ФЗ (ред. от 28.12.2025) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[7] Федеральный закон от 29.12.2022 № 612-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу абзаца второго пункта 2 статьи 16 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».

[8] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.09.2023 № 45-П «По делу о проверке конституционности частей 7 и 8 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Собрания депутатов Кыштымского городского округа Челябинской области».

тов изменений в указанные документы)[1]. Методические рекомендации направлены на создание методологической основы разработки, внесения изменений и реализации проектов документов с учётом оптимизации расходов финансовых средств и материально-технических ресурсов; определение методологии и механизма подготовки проектов документов, уточнение подлежащих включению в документы данных, определение методологии их подготовки. Помимо прочего, Методические рекомендации устанавливают особенности разработки проектов отдельных документов и случаи, в рамках которых такая разработка рекомендуется (например, разработка проекта внесения изменений в Генплан МО применительно к части населённого пункта, разработка проекта единого документа и т. д.).

1.1.3. Единый документ территориального планирования

В 2022 году глава 3 ГрК РФ была дополнена ст. 28.1, предусматривающей новый вид документа территориального планирования в виде единого документа.

Единым документом признаётся Генплан поселения, муниципального округа, городского округа, в том числе подготовленные применительно к отдельным населённым пунктам, входящим в состав поселения, муниципального округа, городского округа, частям населённого пункта, которые наряду с положением о территориальном планировании и картами, подлежащими включению в Генплан в соответствии со ст. 23 ГрК РФ, содержат карты градостроительного зонирования, градостроительные регламенты в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, порядок применения карт градостроительного зонирования и градостроительных регламентов и внесения в них изменений, включающий в себя положения о порядке применения, установленные в ст. 30 ГрК РФ.

Единый документ может быть утверждён применительно к территориям двух и более поселений, и (или) муниципальных округов, городских округов, и (или) отдельных населённых пунктов, входящих в их состав.

Помимо сведений о границах населённых пунктов (в том числе границах образуемых населённых пунктов), входящих в состав поселения или городского округа, обязательным приложением к единому документу являются сведения о границах территориальных зон, содержащих графическое описание местоположения границ территориальных зон, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, используемых для ведения ЕГРН; указанные сведения могут также включать текстовое описание местоположения границ территориальных зон.

Подготовка и утверждение единого документа, внесение в него изменений осуществляются в порядке, предусмотренном Правительством РФ, с учётом требований, предусмотренных ст. 9 ГрК РФ, и особенностей, содержащихся в ст. 28.1 ГрК РФ.

Поскольку по своей сути единый документ представляет собой компиляцию Генплана и ПЗЗ, порядок подготовки и утверждения единого документа, внесения в него изменений[2] в целом не сильно отличается от аналогичных процедур в отношении Генплана и ПЗЗ в соответствующих частях.

По общему правилу решение о подготовке единого документа, изменений в единый документ принимается высшим органом исполнительной власти субъекта РФ, однако по решению такого органа принятие решения о подготовке может быть возложено на главу местной администрации поселения, муниципального округа, городского округа[3]; от региона к региону могут

[1] Приказ МЭР РФ от 06.05.2024 № 273 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, муниципальных округов, городских и сельских поселений (проектов внесения изменений в такие документы)».

[2] Постановление Правительства РФ от 29.06.2023 № 1076 (ред. от 11.12.2023) «Об утверждении Правил подготовки и утверждения единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа, внесения в него изменений и состава материалов по обоснованию единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа».

[3] Напр., Постановление Правительства Владимирской области от 22.03.2023 № 170 «О принятии решения о подготовке единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, городского округа главой местной администрации поселения, городского округа», Постановление Правительства Республики Коми

варьироваться органы, представляющие проект единого документа на утверждение[1]. Подготовка единого документа обеспечивается местной администрацией.

По проекту единого документа, изменений в единый документ проводятся общественные обсуждения или публичные слушания в аналогичном с проектом Генплана порядке. При этом в случае, если внесение аналогичных изменений в Генплан или ПЗЗ не требует проведения публичных слушаний или общественных обсуждений, они так же не проводятся.

Наиболее серьёзные отличия процедур связаны с внесением в единый документ изменений в части карт градостроительного зонирования, градостроительных регламентов, порядка их применения.

Так, при внесении изменений в карту градостроительного зонирования, градостроительных регламентов в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, порядка применения карт градостроительного зонирования и градостроительных регламентов:

1) не применяются особенности согласования проекта Генплана, предусмотренные ст. 25 ГрК РФ;
2) общественные обсуждения или публичные слушания проводятся в границах населённого пункта, в отношении которого подготовлены изменения, а в случае подготовки изменений в отношении территории за границами населённого пункта – в границах ближайшего населённого пункта с участием правообладателей земельных участков, имеющих общую границу с этим населённым пунктом, и (или) расположенных на них объектов капитального строительства, а также правообладателей помещений в указанных объектах.

Кроме того, установлен ограниченный перечень оснований для таких изменений, лиц, имеющих право обратиться с предложением о внесении подобных изменений, а также специальный порядок внесения соответствующих изменений.

Единый документ или проект изменений в него утверждаются представительным органом местного самоуправления поселения, городского округа, в отдельных случаях – местной администрацией, при этом при утверждении единого документа местной администрацией решение об утверждении или отклонении проекта принимает глава местной администрации, за исключением случая, когда единый документ разработан применительно к территориям двух и более поселений, и (или) муниципальных округов, городских округов, и (или) отдельных населённых пунктов, входящих в их состав. В таком случае его утверждает высший исполнительный орган субъекта РФ.

По прошествии трёх полных лет с момента принятия изменений и возникновения единого документа как разновидности документа территориального планирования и градостроительного зонирования согласно Федеральной государственной информационной системе территориального планирования (ФГИС ТП) утверждены более 10 единых документов[2], а в разработке

от 25.09.2023 № 453 «О некоторых вопросах, связанных с градостроительной деятельностью в Республике Коми», Постановление Правительства Республики Калмыкия от 12.07.2024 № 222 «О подготовке единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, городского округа», Постановление Правительства Смоленской области от 06.06.2025 № 334 «О принятии решения о подготовке единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования муниципального округа Смоленской области, городского округа Смоленской области, решения о подготовке изменений в единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования муниципального округа Смоленской области, городского округа Смоленской области» и др.

[1] Напр., Постановление Правительства Ленинградской области от 15.02.2024 № 109 «О внесении изменений в Постановление Правительства Ленинградской области от 9 сентября 2019 года № 421 «Об утверждении Положения о Комитете градостроительной политики Ленинградской области, внесении изменения в Постановление Правительства Ленинградской области от 23 апреля 2010 года № 102 и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Ленинградской области».

[2] См., напр., Решение совета депутатов Большеигнатовского муниципального района Республики Мордовия от 11.12.2023 № 128 «Об утверждении Генерального плана и Правил землепользования и застройки Вармазейского сельского поселения Большеигнатовского муниципального района Республики Мордовия», Решение совета депутатов муниципального образования городского поселения Пойковский Нефтеюганского муниципального района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 18.10.2024 № 117 «Об утверждении Единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования муниципального образования городское поселение Пойковский Нефтеюганского муниципального района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», Решение совета депутатов сельского поселения Куть-Ях Нефтеюганского района Ханты-Мансийского автономного округа Югры от 28.11.2024 № 145 «Об утверждении Единого

на разных стадиях согласований находятся ещё как минимум 12 проектов[1]. При этом следует отметить, что география присутствия единого документа постепенно расширяется и затрагивает уже более 5 субъектов РФ.

1.1.4. Значение документов территориального планирования

В соответствии со ст.ст. 9 и 26 ГрК РФ принятые документы территориального планирования имеют следующее значение:

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

Дополнительно следует отметить, что функциональное зонирование, установленное Генпланом, является основанием для территориального планирования, предусматриваемого Правилами землепользования и застройки (документ территориального планирования является ориентиром для градостроительного зонирования территории).

В контексте указанного особенное значение приобретает единый документ, представляющий собой содержательно документ территориального планирования в форме Генплана поселения, городского округа, с приложением к нему карт градостроительного зонирования, градостроительных регламентов, характерных для ПЗЗ. Нововведение призвано решить проблему, возникающую в отдельных случаях противоречий между документами: к примеру, внесёнными в Ген-

---

документа территориального планирования и градостроительного зонирования муниципального образования сельское поселение Куть-Ях Нефтеюганского муниципального района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», Решение Думы города Сургута муниципального образования городской округ Сургут Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 27.11.2024 № 703-VIIДГ «Об утверждении Единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования муниципального образования городской округ Сургут Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», Решение городской Думы Краснодара от 27.11.2024 № 82 п. 4 «О едином документе территориального планирования и градостроительного зонирования муниципального образования город Краснодар» (вступило в силу с 01.03.2025) и др.

[1] Согласно ФГИС ТП в настоящий момент на стадии разработки/согласования/утверждения проекты единых документов в посёлке Сингапай Нефтеюганского муниципального района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, города Белгорода Белгородской области, Пинежского муниципального округа Архангельской области, Бикинского муниципального округа в Хабаровском крае, Сосновского, Моршанского и Мордовского муниципальных районов Тамбовской области, Беломорского муниципального района в Республике Карелия и др.

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

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

[4] Приказ Росреестра от 19.04.2022 № П/0148 «Об утверждении требований к подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории и формату схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории при подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории в форме электронного документа, формы схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, подготовка которой осуществляется в форме документа на бумажном носителе»; срок действия документа ограничен 31.08.2028.

план изменениями в отношении участка предусмотрена функциональная «зона рекреационного назначения», в то время как ПЗЗ в отношении участка установлена «зона малоэтажной жилой застройки», ВРИ «для индивидуального жилищного строительства». Осуществлять строительство до отмены изменений в Генплан в части либо приведения ПЗЗ в соответствие с изменённым Генпланом собственник не сможет. При одновременной проработке карт территориального планирования и градостроительного зонирования вероятность возникновения подобных противоречий представляется более низкой.

Более подробно градостроительное зонирование будет рассмотрено далее.

1.1.5. Внесение изменений в Генеральный план поселения (муниципального округа, городского округа)

С 2023 года документы территориального планирования более не принимаются на определённый срок[1]. Если раньше в ГрК РФ было указано, что срок действия документа – не менее десяти или двадцати лет, в зависимости от наличия или отсутствия в проекте размещения линейных объектов, теперь в пределах указанного срока законом установлена «актуализация» документа, т. е. фактически внесение изменений без принятия нового документа[2]. Поэтому в настоящий момент особенно важно учитывать возможность внесения изменений в утверждённые документы.

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

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

- принятие главой местной администрации решения о подготовке предложений о внесении изменений в Генеральный план[3];
- представление заинтересованными лицами предложений об изменении Генерального плана;
- согласование проекта Генерального плана или проекта внесения изменений в предусмотренных ст. 25 ГрК РФ случаях;
- проведение общественных обсуждений или публичных слушаний по предлагаемым изменениям[4];
- 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.

---

[1] Федеральный закон от 04.08.2023 № 438-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Так, в 2023 году в Санкт-Петербурге вместо принятия нового Генплана были приняты поправки к действовавшей редакции Генплана (Закон Санкт-Петербурга от 26.12.2023 № 785-169 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга»), насчитывающие более полусотни изменений только к положению о территориальном планировании и неисчислимое количество дополнений в части сведений о планируемых к размещению объектах федерального, регионального и местного значения, не считая изменений карт; в действительности внесение подобного количества изменений по прежним нормам требовало принятия нового Генплана.

[3] В случае, если для реализации решения о комплексном развитии территории (а с 01.03.2025 – в целях реализации комплексного развития территорий, Федеральный закон от 26.12.2024 № 486-ФЗ) требуется внесение изменений в Генеральный план, для подготовки предложений о внесении таких изменений указанное решение не требуется, такие изменения должны быть внесены в срок не позднее чем 90 дней со дня утверждения проекта планировки территории в целях её комплексного развития.

[4] Внесение в Генеральный план изменений, предусматривающих изменение границ населённых пунктов в целях жилищного строительства или определения зон рекреационного назначения, а также устранения пересечения границ населённого пункта с границами земельных участков осуществляется без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний (п. 18 ст. 24 ГрК РФ).

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

С 2020 года в границах поселения, городского округа могут быть определены территории вне границ населённых пунктов, применительно к которым не предполагается изменение их существующего использования и в отношении которых отсутствует необходимость подготовки Генерального плана.

В рамках антикризисных мер в 2022–2026 гг., как и в случае принятия проектов генпланов, упрощена процедура подготовки и согласования проектов документов о внесении изменений в Генплан в части сокращения сроков проведения общественных обсуждений и публичных слушаний; разработка проектов изменений может осуществляться одновременно с подготовкой документации по планировке территории[1].

Кроме того, с 2022 года законодателем закреплена возможность на основании решения субъекта РФ подготовки проекта изменений в Генплан применительно к части населённого пункта. В таком случае общественные обсуждения или публичные слушания проводятся в границах территории, в отношении которой принято решение о подготовке предложений о внесении изменений[2].

Также необходимо подчеркнуть, что с 01.02.2024 аналогично схемам территориального планирования устанавливается упрощённое изменение Генпланов при внесении изменений в части отображения границ населённых пунктов в связи с устранением пересечения границ населённого пункта с границами земельных участков[3].

1.1.6. Нормативы градостроительного проектирования

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

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

1) региональные нормативы градостроительного проектирования (РНГП);
2) местные нормативы градостроительного проектирования (МНГП), которые включают в себя:
   а) нормативы градостроительного проектирования муниципального района;
   б) нормативы градостроительного проектирования поселения;
   в) нормативы градостроительного проектирования городского округа;
   г) нормативы градостроительного проектирования муниципального округа.

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

Постановлением Правительства РФ от 16.12.2020 № 2122 «О расчётных показателях, подлежащих установлению в региональных нормативах градостроительного проектирования», утра-

[1] Федеральный закон от 14.03.2022 № 58-ФЗ (ред. от 28.12.2025) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 14.07.2022 № 350-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] Федеральный закон от 04.08.2023 № 438-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

тившим силу с 01.07.2025, помимо указанных выше для региональных нормативов градостроительного проектирования, были утверждены следующие расчётные показатели:

1) минимально допустимое количество машино-мест для парковки легковых автомобилей на стоянках автомобилей, размещаемых в непосредственной близости от отдельно стоящих объектов капитального строительства в границах жилых и общественно-деловых зон;
2) минимально допустимое количество машино-мест для парковки легковых автомобилей на стоянках автомобилей, размещаемых у границ лесопарков, зон отдыха и курортных зон;
3) минимально допустимая площадь озеленённых территорий общего пользования в границах муниципальных округов, городских округов и поселений.

Взамен вышеуказанного Постановления Правительства РФ от 16.12.2020 № 2122, с учётом изменения подведомственности, принят Приказ Минстроя России от 23.04.2025 № 250/пр[1], сущностно устанавливающий то же самое, при этом дополняющий приведённый перечень показателем «минимальное количество машино-мест для парковки электромобилей, оборудованных зарядными устройствами».

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

Важно отметить, что нормативы градостроительного проектирования могут регулировать только вопросы обеспеченности населения объектами социальной и прочей инфраструктуры. До настоящего времени сохраняет свою актуальность позиция Верховного Суда РФ о том, что строительные нормы и правила могут регулироваться только на федеральном уровне[2]. Поэтому регионы и муниципалитеты не могут заниматься техническим регулированием под видом нормативов градостроительного проектирования. Однако на практике эта позиция соблюдается далеко не всегда. Например, нормативы градостроительного проектирования Ленинградской области представляют собой относительно бессистемную компиляцию строительных норм и правил, утверждённых государственных стандартов, а где-то даже установление предельных значений (например, показателей этажности МКД, минимальных площадей квартир при определённых условиях)[3]; нормативы градостроительного проектирования Московской области также предусматривают требования, не всегда имеющие отношение к обеспеченности населения соответствующими социально-обслуживающими объектами[4], которые отнесены к областям, указанным в ст. 19 ГрК РФ.

Следует отметить, что одними из наиболее соответствующих позиции Верховного Суда РФ, указанной выше, в настоящее время являются нормативы градостроительного проектирования Санкт-Петербурга[5], которые представляют собой достаточно системную совокупность требуемых нормативов обеспечения населения теми или иными объектами, в т. ч. социальной инфраструктуры.

Приказом Минэкономразвития РФ от 15.02.2021 № 71 утверждены Методические рекомендации по подготовке нормативов градостроительного проектирования, содержащие рекомендации по содержательной части РНГП и МНГП.

---

[1] Приказ Минстроя России от 23.04.2025 № 250/пр «О расчётных показателях, не указанных в частях 1, 3 и 4 статьи 29.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подлежащих установлению в региональных нормативах градостроительного проектирования».

[2] Определение Верховного Суда РФ от 15.08.2007 № 78-Г07-32.

[3] Постановление Правительства Ленинградской области от 22.03.2012 № 83 «Об утверждении Региональных нормативов градостроительного проектирования Ленинградской области» (ред. от 19.01.2026).

[4] Постановление Правительства Московской области от 17.08.2015 № 713/30 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Московской области» (ред. от 01.12.2025).

[5] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 11.04.2017 № 257 (в ред. Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 19.12.2023 № 1357) «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Санкт-Петербурга».

Нормативы имеют следующее значение для градостроительной деятельности:

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

1.1.7. 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, в том числе по вопросам землепользования и застройки, подготовки документации по планировке территории.

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

Виды и состав территориальных зон приведены в ст. 35 ГрК РФ, которой предусматривается, 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, выделяемых с учётом функциональных зон и особенностей использования земельных участков и объектов капитального строительства (ОКС).

Помимо территориальных зон, карты градостроительного зонирования должны содержать границы населённых пунктов, входящих в состав поселения, муниципального округа, городского округа, зоны с особыми условиями использования территории, территории объектов культурного наследия (ОКН), территории исторических поселений федерального и регионального значения, территории, в границах которых предусматривается осуществление комплексного развития территории (КРТ), а также территории, в границах которых предусматриваются требования к архитектурно-градостроительному облику ОКС.

Отметим, что с 1 марта 2025 года при установлении в ПЗЗ территорий КРТ границы таких территорий могут не совпадать с границами территориальных зон[1], тогда как ранее установление территорий КРТ могло осуществляться только по границам одной или нескольких территориальных зон.

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

1) о видах разрешённого использования земельных участков и ОКС;
2) о предельных (минимальных и/или максимальных) размерах земельных участков и предельных параметрах разрешённого строительства, реконструкции ОКС;
3) о требованиях к архитектурно-градостроительному облику ОКС;

[1] П. 5.1 ст. 30 ГрК РФ.

4) об ограничениях использования земельных участков и ОКС, устанавливаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации;
5) расчётные показатели обеспеченности инфраструктурой (коммунальной, транспортной, социальной) и расчётные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности такой инфраструктуры для населения, если в границах территориальной зоны предусматривается осуществление деятельности по КРТ.

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

Подготовка проекта ПЗЗ осуществляется с проведением общественных обсуждений или публичных слушаний. С 1 января 2025 года на региональном уровне могут быть установлены случаи подготовки проектов ПЗЗ, проектов, предусматривающих внесение изменений в ПЗЗ, без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний[1]. При этом полномочия устанавливать случаи утверждения в том числе проектов ПЗЗ, проектов о внесении изменений в ПЗЗ без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний также были предоставлены Правительству РФ и высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ в 2022–2026 годах в рамках антикризисных мер[2] (подробнее см. раздел 1.3.6 настоящего справочника).

Утверждённые ПЗЗ поселения, муниципального округа, 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 в границах зон с особыми условиями использования территории. Срок приведения ПЗЗ в соответствие с ограничениями, предусмотренными в границах зон с особыми условиями использования территорий, не может превышать 6 месяцев.

Необходимо отметить, что в 2022 году в ст. 31 ГрК РФ был введён п. 1.1, который установил особенности порядка подготовки и утверждения ПЗЗ поселений, муниципальных округов, городских округов, в отношении которых утверждён единый документ, предусмотренный ст. 28.1 ГрК РФ.

Согласно приведённому пункту, если в отношении поселения, муниципального округа, городского округа утверждён единый документ (в т. ч. применительно к отдельным населённым пунктам, входящим в состав поселения, муниципального округа, городского округа, частям населённого пункта), подготовка и утверждение ПЗЗ применительно к территориям указанных населённых пунктов, их частям не осуществляются, а ранее утверждённые ПЗЗ поселения, городского округа, в том числе применительно к территориям указанных населённых пунктов, их частям, подлежат признанию утратившими силу.

Важным является вопрос соотношения юридической силы Генерального плана и ПЗЗ. 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[3]. Соответственно, ПЗЗ в спорной части являются не подлежащими применению, а градостроительное зонирование до принятия изменения в ПЗЗ – фактически отсутствующим.

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

---

[1] П. 12.1 ст. 31 ГрК РФ.

[2] П. 2 ст. 7 Федерального закона от 14.03.2022 № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] См.: п. 18 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 15.11.2017), п. 57 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018), п. 6 Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешённого использования земельного участка (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018), а также Определения Верховного Суда РФ от 23.10.2013 № 78-АПГ13-17, от 13.09.2018 № 81-АПГ18-11, от 13.08.2020 № 307-ЭС20-10508 по делу № А66-6815/2019, Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 08.06.2022 № 88а-9693/2022, Апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 17.05.2022 № 66а-482/2022.

Процедура изменения ПЗЗ включает в себя следующие основные этапы:

- направление предложений о внесении изменений в ПЗЗ от уполномоченных органов или заинтересованных лиц в комиссию по подготовке ПЗЗ, которая должна быть создана в каждом муниципальном образовании, или поступление от уполномоченного органа требования о внесении изменений в ПЗЗ в целях обеспечения размещения предусмотренных документами территориального планирования объектов федерального значения, регионального значения, местного значения муниципального района (за исключением линейных объектов), или поступление от исполнительного органа государственной власти или уполномоченного органа местного самоуправления требования (и/или поступление от органа регистрации прав сведений) о внесении изменений в связи с несоответствием сведений о местоположении границ зон с особыми условиями использования территорий, территорий объектов культурного наследия, отображённых на карте градостроительного зонирования, содержащемуся в ЕГРН описанию местоположения границ указанных зон, территорий, или в связи с несоответствием сведений о местоположении границ населённых пунктов (в том числе в случае выявления пересечения границ населённого пункта (населённых пунктов) с границами земельных участков), содержащихся в документах территориального планирования, содержащемуся в ЕГРН описанию местоположения границ указанных населённых пунктов, которое было изменено в соответствии с федеральным законом при внесении в ЕГРН сведений о границах населённых пунктов, или в связи с несоответствием установленных градостроительным регламентом ограничений использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных полностью или частично в границах зон с особыми условиями использования территорий, территорий достопримечательных мест федерального, регионального и местного значения, содержащимся в ЕГРН ограничениям использования объектов недвижимости в пределах таких зон, территорий, или об установлении, изменении, прекращении существования зоны с особыми условиями использования территории, установлении, изменении границ территории объекта культурного наследия, территории исторического поселения федерального значения, территории исторического поселения регионального значения, или в связи с принятием решения о комплексном развитии территории, или в связи с обнаружением мест захоронений погибших при защите Отечества, расположенных в границах муниципальных образований;
- рассмотрение предложения комиссией и подготовка ею заключения;
- рассмотрение заключения комиссии главой местной администрации и принятие решения о внесении изменений в ПЗЗ или об 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 о его отклонении;
- рассмотрение и принятие/отклонение проекта представительным органом муниципального образования.

Внесение изменений в ПЗЗ при необходимости обеспечения размещения предусмотренных документами территориального планирования объектов федерального, регионального, местного значения или в случаях, указанных в пп. 3–5 п. 2 ст. 33 ГрК РФ[1], а также в случае одно-

[1] А именно: в связи с несоответствием сведений о местоположении границ зон с особыми условиями использования территорий, территорий объектов культурного наследия, отображённых на карте градостроительного зонирования, содержащемуся в ЕГРН описанию местоположения границ указанных зон, территорий, или в связи с несоответствием сведений о местоположении границ населённых пунктов (в том числе в случае выявления пересечения границ населённого пункта [населённых пунктов] с границами земельных участков), содержащихся в документах территориального планирования, содержащемуся в ЕГРН описанию местоположения границ указанных населённых пунктов, которое было изменено в соответствии с Федеральным законом при внесении в ЕГРН сведений о границах населённых пунктов, или в связи с несоответствием установленных градостроительным регламентом ограничений использования земельных участков

кратного изменения видов разрешённого использования, установленных градостроительным регламентом для конкретной территориальной зоны, без изменения ранее установленных предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства и (или) в случае однократного изменения одного или нескольких предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленных градостроительным регламентом для конкретной территориальной зоны, не более чем на 10 %, осуществляется по т. н. упрощённой процедуре, поскольку не требуется опубликования сообщения о принятии решения о подготовке проекта о внесении изменений в ПЗЗ и рассмотрения проекта комиссией, общественные обсуждения или публичные слушания по проекту не проводятся.

В случае внесения изменений в ПЗЗ в целях реализации решения о КРТ такие изменения должны быть внесены в срок не позднее чем 90 дней со дня утверждения проекта планировки территории в целях её комплексного развития.

При внесении изменений в ПЗЗ в части изменения градостроительного регламента для конкретной территориальной зоны или в связи с принятием решения о КРТ общественные обсуждения или публичные слушания проводятся соответственно в границах такой территориальной зоны или в границах территории, подлежащей комплексному развитию.

Внесение изменений в ПЗЗ в связи с обнаружением мест захоронений погибших при защите Отечества, расположенных в границах муниципальных образований, осуществляется в течение 6 месяцев с даты обнаружения таких мест, при этом проведение общественных обсуждений или публичных слушаний не требуется.

Для отдельных случаев (например, приведение ПЗЗ в соответствие с внесёнными в ЕГРН сведениями о местоположении границ зон с особыми условиями использования территорий, территорий ОКН, ограничениями использования объектов капитального строительства и земельных участков, расположенных в границах зон с особыми условиями использования территорий, территорий достопримечательных мест федерального, регионального и местного значения, в случае установления, изменения, прекращения существования зоны с особыми условиями использования территории, установления, изменения границ территории объекта культурного наследия, территории исторического поселения федерального значения, территории исторического поселения регионального значения) предусмотрена процедура упрощённого внесения изменений в ПЗЗ через их уточнение. В указанных случаях утверждение изменений в ПЗЗ в целях их уточнения не требуется[1]. Такое уточнение производится в течение 6 месяцев со дня получения требования от уполномоченного органа, поступления от органа регистрации прав сведений об установлении, изменении или прекращении существования зоны с особыми условиями использования территории, о границах территории объекта культурного наследия либо со дня выявления оснований для внесения изменений в ПЗЗ[2].

При этом стоит отметить, что уточнение ПЗЗ в приведённых выше случаях может осуществляться по требованию уполномоченного органа[3], либо при поступлении от органа регистрации прав сведений об установлении, изменении или прекращении существования зоны с особыми условиями использования территории, о границах территории объекта культурного наследия[4],

---

и объектов капитального строительства, расположенных полностью или частично в границах зон с особыми условиями использования территорий, территорий достопримечательных мест федерального, регионального и местного значения, содержащимся в ЕГРН ограничениям использования объектов недвижимости в пределах таких зон, территорий, или в связи с установлением, изменением, прекращением существования зоны с особыми условиями использования территории, установлением, изменением границ территории объекта культурного наследия, территории исторического поселения федерального значения, территории исторического поселения регионального значения.

[1] П. 9 ст. 33 ГрК РФ. Практику применения данного положения, напр., см.: Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 15.08.2024 по делу № 66а-1522/2024; Апелляционное определение Верховного суда Республики Коми от 15.12.2025 по делу № 33а-5945/2025; Решение Арбитражного суда Вологодской области от 24.09.2019 по делу № А13-15107/2019; Решение Ленинградского областного суда от 14.01.2022 по делу № 3а-3/2022.

[2] П. 10 ст. 33 ГрК РФ.

[3] П. 8 ст. 33 ГрК РФ.

[4] П. 9 ст. 33 ГрК РФ.

либо органом местного самоуправления в порядке самоконтроля[1]. Тогда как буквально по смыслу второго предложения п. 9 ст. 33 ГрК РФ упрощённый порядок внесения изменений в ПЗЗ через их уточнение (без утверждения таких изменений ПЗЗ) применяется только при поступлении требования уполномоченного органа. Однако представляется, что упрощённый порядок внесения изменения в ПЗЗ через их уточнение при наличии соответствующих оснований должен применяться независимо от того, кем инициируется такое уточнение (в том числе при поступлении от органа регистрации прав соответствующих сведений или в порядке самоконтроля). Так, в одном из дел[2] судом была подтверждена правомерность внесения изменений в ПЗЗ в упрощённом порядке через их уточнение (без утверждения изменений ПЗЗ) в порядке самоконтроля, в том числе осуществляемого в связи с обращениями третьих лиц[3].

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

Город Москва обладает особым статусом в регулировании градостроительной деятельности. Так, органам государственной власти города Москвы предоставлены полномочия в том числе по установлению особенностей состава, содержания, порядка разработки, утверждения ПЗЗ и внесения в них изменений[4].

ПЗЗ города Москвы содержат общую часть и территориальную часть. Общая часть оформлена в виде текстовых материалов и включает положения о порядке применения ПЗЗ города Москвы и внесения в них изменений. Территориальная часть оформлена в виде текстовых и графических материалов и включает градостроительные регламенты и карты градостроительного зонирования территории города Москвы. Содержание градостроительных регламентов, предусмотренное ГрК РФ, частично изложено в текстовых материалах территориальной части и частично отображено на графических материалах территориальной части[5]. Особенностью ПЗЗ города Москвы является установление параметров градостроительного регламента для каждого участка в индивидуальном порядке на основании решения Градостроительно-земельной комиссии города Москвы, где каждое решение в итоге оформляется в виде постановления Правительства города Москвы о внесении изменений в ПЗЗ города Москвы.

---

[1] П. 9 ст. 33 ГрК РФ; ст. 54 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (ранее: ст. 48 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

[2] Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 15.08.2024 по делу № 66а-1522/2024.

[3] В данном деле решение муниципалитета, которым из ПЗЗ была исключена санитарно-защитная зона территории истца в упрощённом порядке путём их уточнения (без утверждения таких изменений ПЗЗ), было признано недействующим, однако по иным основаниям, связанным с полномочиями и порядком установления ЗОУИТ, а не в связи с невозможностью применения упрощённого порядка внесения изменений в ПЗЗ через их уточнение, когда такое уточнение осуществляется в порядке самоконтроля.

[4] Абз. 20 ст. 4 закона РФ от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации».

[5] ПЗЗ города Москвы, утв. Постановлением Правительства Москвы от 28.03.2017 № 120-ПП «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы».

1.1.8. Документация по планировке территории

К документации по планировке территории ГрК РФ относит проект планировки территории и проект межевания территории. С 01.07.2017 градостроительный план земельного участка был исключён из перечня документации по планировке территории, и с указанной даты он относится к документации, обеспечивающей градостроительную деятельность (глава 7 ГрК РФ). Таким образом, законодатель закрепил давно установившийся в судебной практике подход о том, что градостроительный план носит исключительно информационный характер[1].

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

Проект планировки утверждается в отношении одного или нескольких смежных элементов планировочной структуры[2], например, кварталов или микрорайонов, определённых ПЗЗ и (или) установленных схемами территориального планирования муниципальных районов, генеральными планами поселений, муниципальных округов, городских округов функциональных зон, а также территории, в отношении которой предусматривается осуществление комплексного развития территории.

Также проект планировки может быть утверждён в отношении территории, предусматривающей размещение объектов федерального значения и иных объектов капитального строительства на территориях двух и более субъектов РФ[3].

В этом случае заявителями могут выступать правообладатели существующих линейных объектов, подлежащих реконструкции, в случае подготовки документации по планировке территории в целях их реконструкции, субъекты естественных монополий, организации коммунального комплекса в случае подготовки документации по планировке территории для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением случая, указанного в п. 12.12 ст. 45 ГрК РФ), а также лица, заинтересованные в строительстве, реконструкции объекта федерального значения или межрегионального объекта капитального строительства, а именно инициаторы разработки документации по планировке территории, решение о разработке которой принято Минстроем России.

Услуга по утверждению документации по планировке территорий, предусматривающей размещение объектов федерального значения и иных объектов капитального строительства, размещение которых планируется на территориях двух и более субъектов РФ, предоставляется без взимания государственной пошлины или иной платы.

Особенности подготовки документации по планировке территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд устанавливаются Федеральным законом от 29.07.2017 № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 217-ФЗ).

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] Постановление Президиума ВАС РФ от 02.07.2013 № 1633/13 по делу № А75-2235/2012; Определение Верховного Суда РФ от 07.08.2013 № 5-АПГ13-23; Определение ВАС РФ от 01.11.2013 № ВАС-15255/13 по делу № А32-35086/2012; Определение Верховного Суда РФ от 31.10.2016 № 304-ЭС16-13949 по делу № А46-10697/2015.

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

[3] Приказ Минстроя России от 21.10.2021 № 769/пр «Об утверждении Административного регламента Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по утверждению документации по планировке территорий, предусматривающей размещение объектов федерального значения и иных объектов капитального строительства, размещение которых планируется на территориях двух и более субъектов Российской Федерации (за исключением случаев, когда полномочие на утверждение документации по планировке территории возложено на иные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации)».

1) чертёж или чертежи планировки территории, на которых отображаются:
   а) красные линии (линии, обозначающие расположение территорий общего пользования) – в случае их установления, изменения;
   б) границы существующих (при наличии) и планируемых элементов планировочной структуры (в случае выделения/изменения одного или нескольких новых/существующих элементов планировочной структуры);
   в) границы зон планируемого размещения ОКС;
2) положение о характеристиках планируемого развития территории, в том числе о плотности и параметрах застройки территории (в пределах, установленных градостроительным регламентом), о характеристиках ОКС и необходимых для функционирования таких ОКС и обеспечения жизнедеятельности человека объектов инфраструктуры;
3) положения об очерёдности планируемого развития территории, содержащие этапы и максимальные сроки осуществления:
   а) архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции ОКС, а также необходимых для функционирования таких ОКС и обеспечения жизнедеятельности человека объектов инфраструктуры;
   б) сноса ОКС или их частей (при необходимости для создания других ОКС).

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 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

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) является основанием для разработки проектной документации в отношении линейного объекта[1] (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка ППТиПМ[2]);
3) наряду с документами территориального планирования является основанием для принятия решения об изъятии земельного участка;

[1] Подготовка проектной документации в отношении линейного объекта федерального, регионального или местного значения может осуществляться до утверждения ППТиПМ на основании решения о подготовке ППТиПМ (п. 11.1 ст. 48 ГрК РФ). В этом случае проектная документация направляется на экспертизу после утверждения ППТиПМ (п. 11.2 ст. 48 ГрК РФ). При этом направление для проведения государственной экспертизы проектной документации, предусматривающей строительство, реконструкцию линейного объекта в соответствии с приоритетами, целями и задачами, определёнными стратегией социально-экономического развития Российской Федерации и стратегией пространственного развития Российской Федерации, допускается до утверждения ППТ, который в таком случае предоставляется в уполномоченные на проведение государственной экспертизы проектной документации орган или организацию не позднее чем за пять рабочих дней до даты окончания срока проведения государственной экспертизы (п.п. 6, 7 ст. 3 Федерального закона от 31.07.2020 № 254-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях реализации приоритетных проектов по модернизации и расширению инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

[2] Для строительства, реконструкции линейного объекта подготовка ППТиПМ не требуется в случае размещения линейного объекта на землях или земельных участках, находящихся в публичной собственности, когда для размещения такого линейного объекта не требуется предоставление земельных участков и установление сервитутов, а также в случаях, указанных в Постановлении Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816 «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории, перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется получение разрешения на строительство, перечня случаев, при которых для создания горных выработок в ходе ведения горных работ не требуется получение разрешения на строительство, внесении изменений в перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ».

4) определяет параметры строительства, если проект реализуется в рамках договора о развитии застроенной территории или договора комплексного освоения территории;
5) если проектом планировки территории предусматривается размещение на земельном участке, находящемся в публичной собственности, объекта федерального, регионального или местного значения, то такой участок не может быть предоставлен в собственность или аренду (за исключением случаев, когда с заявлением о предоставлении такого земельного участка без торгов обратилось лицо, уполномоченное на строительство указанных объектов, либо с заявлением о предоставлении в аренду земельного участка без торгов обратилось лицо, с которым заключён договор о КРТ, предусматривающий обязательство данного лица по строительству указанных объектов);
6) с 01.09.2018 является обязательным в случае размещения ОКС, не являющегося линейным объектом, и необходимых для обеспечения его функционирования ОКС в границах особо охраняемой природной территории или в границах земель лесного фонда;
7) с 30.12.2020 является обязательным, если планируется осуществление КРТ;
8) с 01.03.2022 является обязательным, если планируется строительство объектов индивидуального жилищного строительства с привлечением денежных средств участников долевого строительства в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 214-ФЗ);
9) с 01.03.2025 ограничивает срок действия разрешения на строительство максимальным сроком строительства, реконструкции ОКС, предусмотренным в ППТ, если строительство, реконструкция планируются в границах территории КРТ[1].

Проекты межевания обычно разрабатываются одновременно с проектами планировки территории. Основная цель этого документа состоит в определении местоположения границ образуемых и изменяемых земельных участков, в том числе для исключения в отношении таких земельных участков вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы, невозможности размещения объектов недвижимости и устранения других недостатков, препятствующих рациональному использованию и охране земель, а также в 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 комплексного развития 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 текстовую часть и чертежи межевания, на которых отображается следующая информация:

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

[1] П. 19.1 ст. 51 ГрК РФ.

Текстовая часть проекта межевания включает в себя:

1) перечень и сведения о площади образуемых земельных участков, в т. ч. возможные способы их образования;
2) перечень и сведения о площади образуемых земельных участков, которые будут отнесены к территориям общего пользования или имуществу общего пользования, в т. ч. в отношении которых предполагаются резервирование и (или) изъятие для государственных или муниципальных нужд;
3) виды разрешённого использования образуемых земельных участков, в том числе образуемых и изменяемых, в случае, если в соответствии с ГрК РФ, другими федеральными законами вид или виды разрешённого использования земельного участка определяются в соответствии с документацией по планировке территории. При этом в случае планируемого размещения объекта капитального строительства вид или виды разрешённого использования земельного участка должны соответствовать назначению объекта, в отношении которого проектом планировки территории установлена зона планируемого размещения объекта капитального строительства;
4) с 01.09.2018 – целевое назначение лесов, вид (виды) разрешённого использования лесного участка, количественные и качественные характеристики лесного участка, сведения о нахождении лесного участка в границах особо защитных участков лесов (в случае, если подготовка проекта межевания территории осуществляется в целях определения местоположения границ образуемых и [или] изменяемых лесных участков);
5) с 01.09.2018 – сведения о границах территории, в отношении которой утверждён проект межевания, содержащие перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, используемой для ведения ЕГРН;
6) с 01.03.2026 – категорию земельных участков, в том числе образуемых, в случаях, если в соответствии с федеральным законом перевод земель из одной категории в другую, отнесение земель к определённой категории земель осуществляются в соответствии с документацией по планировке территории. При этом указывается категория земель, соответствующая виду или видам разрешённого использования земельного участка. Указание на отнесение земельного участка к категории земель населённых пунктов допускается только в случае его нахождения в границах населённого пункта.

Дополнительно ст. 11.3 ЗК РФ предусмотрено, что земельные участки, находящиеся в публичной собственности, должны быть образованы в соответствии с проектом межевания, если он утверждён. До утверждения проекта межевания допускается образование земельного участка в соответствии со схемой расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории. При этом исключительно в соответствии с проектом межевания должны формироваться земельные участки:

1) из земельного участка, предоставленного для комплексного развития территории;
2) из земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу;
3) в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами, за исключением образования земельного участка для целей, предусмотренных ст. 13 закона № 214-ФЗ и ст. 3 Федерального закона от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства, созданию объектов туристской инфраструктуры и иному развитию территорий», образования земельного участка для размещения объектов федерального, регионального, местного значения, не являющихся линейными объектами, образования земельного участка, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, а также образования земельного участка в целях его предоставления собственникам расположенных на нём зданий, сооружений[1];

[1] Применительно к правоотношениям, возникшим до 27.06.2019 (п. 11 ст. 16 Федерального закона от 27.06.2019 № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов

4) для строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения, за исключением линейных объектов, для строительства, реконструкции которых не требуется подготовка документации по планировке территории;
5) из земельного участка, предоставленного для строительства индивидуальных жилых домов с привлечением средств участников долевого строительства в соответствии с Федеральным законом от 30.12.2004 № 214-ФЗ;
6) из земельного участка, предоставленного для размещения гаражей в границах территории гаражного назначения.

Также на основании утверждённого проекта межевания территории осуществляется образование лесных участков в целях строительства, реконструкции линейных объектов, для осуществления которых требуется подготовка документации по планировке территории. В остальных случаях образование лесных участков осуществляется в соответствии с проектной документацией лесных участков.

С 1 марта 2026 года на законодательном уровне прямо закреплено, что при подготовке ППТиПМ не допускается включение в границы зон планируемого размещения объектов публичного значения земельных участков, частей земельных участков, принадлежащих гражданам или юридическим лицам. Исключениями из этого правила являются случаи, если[1]:

1) для строительства, реконструкции объектов публичного значения в соответствии с федеральными законами допускается изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, а также установление публичного сервитута;
2) подготовка проекта планировки осуществляется применительно к территории, в отношении которой заключён договор о КРТ и (или) принято решение о КРТ;
3) имеется в письменной форме согласие граждан или юридических лиц на размещение соответствующего объекта публичного значения на земельном участке (части земельного участка).

Для целей оспаривания ППТиПМ необходимо верно определить его правовую природу: является данный документ нормативным или ненормативным правовым актом[2]. В настоящий момент, руководствуясь разъяснениями Верховного Суда РФ[3], ППТиПМ является нормативным правовым актом, который оспаривается в порядке, установленном для нормативных правовых

и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

[1] П. 5 ст. 41.1 ГрК РФ.

[2] Так, в частности, оспаривание нормативного правового акта возможно в течение всего срока его действия, тогда как ненормативного правового акта – в течение 3 месяцев со дня, когда лицу стало известно о нарушении его прав, свобод и законных интересов (см.: п. 6 ст. 208, п. 1 ст. 219 Кодекса административного судопроизводства РФ, п. 4 ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса РФ). Кроме того, квалификация ППТиПМ в качестве нормативного правового акта исключает его оспаривание в арбитражных судах, тогда как при квалификации ППТиПМ в качестве ненормативного правового акта это было бы возможным в арбитражных судах (для лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности).

[3] П. 2 Постановления Пленума ВС РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». В данном разъяснении решение об утверждении ППТиПМ прямо не приводится в качестве примера нормативного правового акта, однако в общем виде конкретизируется такой признак нормативного правового акта, как наличие в нём правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, путём указания на то, что акт может обладать данным признаком, в частности, в случаях, когда он издаётся в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права. Стоит отметить, что раньше в практике арбитражных судов квалификация ППТиПМ в качестве нормативного правового акта не всегда поддерживалась. Так, в п. 1.1 ранее действовавшего Постановления Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» (отменено с принятием Постановления Пленума ВС РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами») прямо указывался в качестве примера ненормативного правового акта ППТиПМ. Данная позиция в настоящий момент не является актуальной.

актов, т. е. по правилам главы 21 Кодекса административного судопроизводства РФ. Такой подход можно считать устоявшимся в судебной практике[1].

Необходимо отметить, что достаточно часто возникает вопрос о юридической силе «обосновывающей части ППТиПМ», которая не входит в состав утверждаемого уполномоченным органом нормативного акта об утверждении ППТиПМ. Полагаем, что после утверждения ППТиПМ любые документы, которые разрабатывались на стадии его подготовки, утрачивают своё юридическое значение, так как они не обладают нормативно-правовыми свойствами, а сами по себе мотивы принятия нормативного правового акта не имеют юридического значения. Вместе с тем важно отметить, что «обосновывающая часть ППТиПМ» не утрачивает правового значения в качестве доказательственной базы нарушения процедуры принятия ППТиПМ при оспаривании нормативного правового акта[2]. В свою очередь, судебная практика склоняется к признанию обосновывающей части ППТиПМ обязательной к применению и нередко основывает свои выводы именно на материалах обосновывающей части ППТиПМ.

Ещё одним немаловажным на практике является вопрос о значении ППТиПМ с точки зрения определения (конкретизации, детализации) правового режима земельных участков в пределах, предусмотренных градостроительным регламентом в составе ПЗЗ[3], а также очерёдности планируемого развития территории. Судебная практика по данному вопросу не является однозначной и демонстрирует противоположные подходы. Так, в одних случаях суды приходят к выводу, что установленные ППТиПМ требования о параметрах застройки территории и характеристиках ОКС являются безусловными градостроительными ограничениями, обязательными к исполнению при проектировании и строительстве ОКС (следовательно, при несоответствии объекта, планируемого к созданию, требованиям ППТиПМ отказ в выдаче разрешения на строительство признаётся обоснованным)[4]. В других случаях суды указывают, что ППТиПМ устанавливает общие планировочные решения и направления развития территории, в то время как основной правовой режим территории (включая допустимые виды разрешённого использования) определяется ПЗЗ и Генеральным планом, в соответствии с которым может осуществляться застройка территории, не ограничиваясь параметрами, указанными в ППТиПМ (следовательно, отказ в выдаче разрешения на строительство ввиду несоответствия объекта, планируемого к созданию, требованиям ППТиПМ признаётся необоснованным)[5].

В настоящий момент на законодательном уровне однозначно вопрос о значении и влиянии ППТиПМ на правовой режим развития территории можно считать решённым только применительно к установленной в ППТиПМ очерёдности планируемого развития территории, подлежащей КРТ. Так, с 1 марта 2025 года основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство является несоответствие проектной документации очерёдности планируемого развития

---

[1] См., напр.: Определения Верховного Суда РФ от 13.05.2015 № 307-КГ15-4283 по делу № А13-6238/2014; от 12.02.2016 № 307-ЭС15-14446 по делу № А56-88088/2014; от 30.01.2019 № 45-АПГ18-22; от 05.06.2019 № 87-КА19-1; от 19.11.2019 № 305-ЭС19-20770 по делу № А41-91170/2018.

[2] См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 05.12.2018 № 44-АПГ18-30; Решение Санкт-Петербургского городского суда от 02.06.2022 по делу № 3а-109/2022.

[3] ППТиПМ в силу принципа первичности ПЗЗ перед документацией по планировке территории в любом случае не должен противоречить ПЗЗ, в том числе путём установления иного правового режима для соответствующей территории, например, в части минимальных или максимальных параметров застройки (этажность, площадь и т. п.) или допустимого разрешённого использования (см., напр.: Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.09.2021 по делу № А76-4997/2021; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20.08.2019 по делу № А50-36753/2018).

[4] См., напр.: Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 05.10.2020 по делу № А60-63242/2019; от 07.10.2021 по делу № А76-46194/2020; от 27.03.2023 по делу № А07-18784/2021; от 11.07.2023 по делу № А60-5735/2022; от 12.07.2023 по делу № А60-56937/2022; от 31.01.2025 по делу № А07-5937/2020; Постановления Арбитражного суда Московского округа от 09.06.2021 по делу № А41-50171/2020; от 02.12.2020 по делу № А41-101147/2019; Постановления Арбитражного суда Дальневосточного округа от 06.12.2023 по делу № А51-16974/2022; от 15.04.2024 по делу № А51-17488/2022; Постановления Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17.10.2022 по делу № А46-20087/2021; от 27.12.2024 по делу № А45-8377/2024.

[5] См., напр.: Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 04.05.2021 по делу № А50-5120/2020; от 10.07.2023 по делу № А60-61317/2022; Определение Верховного Суда РФ от 02.02.2022 № 310-ЭС21-27307 по делу № А54-2510/2020.

территории, предусмотренной проектом планировки территории, в случае, если строительство, реконструкция ОКС планируется в границах территории КРТ[1].

Необходимо отметить, что в актах государственных/муниципальных органов, регламентирующих стандарт и порядок предоставления государственной/муниципальной услуги по выдаче разрешения на строительство, можно встретить примеры наличия такого основания для отказа в предоставлении государственной/муниципальной услуги по выдаче разрешения на строительство, как несоответствие предоставленных документов требованиям ППТиПМ (в том числе положениям об очерёдности планируемого развития территории)[2]. При том что исчерпывающий перечень оснований для отказа в выдаче разрешения на строительство предусмотрен в п.п. 13, 13.1 ст. 51 ГрК РФ (подробнее см. раздел 1.6.1 настоящего справочника), среди которых указанное основание для отказа отсутствует (за исключением выдачи разрешения на строительство линейного объекта, когда несоответствие представленных документов требованиям ППТиПМ является основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство, если для строительства, реконструкции такого линейного объекта требуется подготовка ППТиПМ). Однако правоприменительные органы выводят его из совокупности иных норм градостроительного законодательства[3].

Указанное свидетельствует о придании ППТиПМ значительной роли в определении правового режима земельных участков и очерёдности развития территории.

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

В п. 3 ст. 41 ГрК РФ определён исчерпывающий[4] перечень случаев, когда подготовка документации по планировке территории является обязательной:

1) необходимо изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в связи с размещением ОКС федерального, регионального или местного значения;
2) необходимы установление, изменение или отмена красных линий;
3) необходимо образование земельных участков в случае, если в соответствии с земельным законодательством образование земельных участков осуществляется только в соответствии с проектом межевания территории;
4) размещение ОКС планируется на территориях двух и более муниципальных образований, имеющих общую границу (за исключением случая, если размещение такого ОКС планируется осуществлять на землях или земельных участках, находящихся в публичной собствен-

[1] П. 13.1 ст. 51 ГрК РФ.

[2] Напр., п. 2.25.1 Административного регламента предоставления государственной услуги города Москвы «Выдача разрешения на строительство», утв. Постановлением Правительства Москвы от 17.04.2012 № 145-ПП «Об утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг города Москвы «Выдача разрешения на строительство» и «Выдача разрешения на ввод объекта в эксплуатацию» (в ред. Постановления Правительства Москвы от 24.12.2024 № 3135-ПП); пп. 2 п. 2.8.2 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешения на строительство объекта капитального строительства (в том числе внесение изменений в разрешение на строительство объекта капитального строительства в связи с продлением срока действия такого разрешения), утв. Постановлением Исполкома муниципального образования г. Казани от 30.11.2023 № 3755; пп. 2 п. 23 Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Подготовка и выдача разрешений на строительство объектов капитального строительства на территории города Омска», утв. Постановлением Администрации города Омска от 30.03.2012 № 490-п.

[3] См., напр.: п. 2.10.1 Административного регламента Службы государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на строительство при осуществлении строительства и реконструкции объектов капитального строительства в случаях, установленных действующим законодательством, на проведение работ по созданию искусственного земельного участка, утв. Распоряжением Службы государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга от 21.04.2026 № 6-р/26, а также приведённую выше судебную практику, поддерживающую позицию, что установленные ППТиПМ требования о параметрах застройки территории и характеристиках ОКС являются безусловными градостроительными ограничениями, обязательными к исполнению при проектировании и строительстве ОКС.

[4] См., напр.: Определения Верховного Суда РФ от 26.06.2019 № 20-КА19-3; от 26.09.2022 № 308-ЭС22-6253 по делу № А32-9594/2021; от 02.10.2024 № 52-КАД24-2-К8.

ности, и для размещения такого ОКС не требуются предоставление земельных участков, находящихся в публичной собственности, и установление сервитутов);

5) планируются строительство, реконструкция линейного объекта, за исключением случая, если размещение линейного объекта планируется осуществлять на землях или земельных участках, находящихся в публичной собственности, и для размещения такого линейного объекта не требуются предоставление земельных участков, находящихся в публичной собственности, и установление сервитутов, а также следующих случаев, предусмотренных Постановлением Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816[1]:
   а) строительство, реконструкция:
      - широкого перечня линейных объектов различных характеристик;
      - газопроводов с проектным рабочим давлением не более 1,2 мегапаскаля;
      - коммуникационных коллекторов, предназначенных для совместной прокладки (размещения) и обслуживания тепловых сетей, транспортирующих водяной пар с рабочим давлением до 1,6 мегапаскаля включительно или горячую воду с температурой до 150 °С включительно, и (или) водопроводных сетей диаметром до 500 мм включительно, и (или) кабельных линий электропередачи классом напряжения до 35 кВ включительно, и (или) не являющихся особо опасными, технически сложными объектами кабелей связи и контрольных кабелей;
   б) строительство, реконструкция ОКС, проектируемого в составе линейного объекта, при одновременном соблюдении следующих условий:
      - строительство, реконструкция ОКС осуществляется в существующих границах земельного участка, на котором размещён линейный объект, либо в границах сервитута или публичного сервитута, установленного в целях размещения линейного объекта;
      - строительство, реконструкция ОКС не требует изменения границ зон с особыми условиями использования территорий, установленных в связи с размещением линейного объекта;
      - общая площадь ОКС не превышает 1 500 кв. м, высота – не более 12 м, количество этажей – не выше двух;
   в) строительство, реконструкция электрических сетей, сетей связи, сетей инженерно-технического обеспечения (тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения), размещение которых осуществляется внутри одного квартала, одного микрорайона;
   г) строительство, реконструкция в границах полосы отвода автомобильных дорог подъездов, съездов и примыканий, в том числе переходно-скоростных полос, к объектам дорожного сервиса и (или) автомобильных дорог, для строительства, реконструкции которых не требуется получение разрешения на строительство;
   д) строительство, реконструкция линейных объектов – воздуховодов аспирационных систем диаметром не более 3 000 мм, водопроводов и водоводов всех видов диаметром до 700 мм, шламопроводов диаметром не более 1 200 мм и (или) железнодорожных путей необщего пользования – при одновременном соблюдении следующих условий:
      - указанные линейные объекты не являются особо опасными, технически сложными и уникальными объектами;
      - размещение указанных линейных объектов осуществляется в границах территории производственного объекта;
      - границы зон с особыми условиями использования территории, подлежащие установлению или изменению в связи со строительством, реконструкцией указанных линейных объектов, не выходят за пределы территории производственного объекта;

[1] Постановление Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816 «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории, перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется получение разрешения на строительство, внесении изменений в перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

6) планируется размещение ОКС, не являющегося линейным объектом, и необходимых для обеспечения его функционирования объектов капитального строительства в границах особо охраняемой природной территории или в границах земель лесного фонда;
7) планируется осуществление КРТ;
8) планируется строительство объектов индивидуального жилищного строительства с привлечением денежных средств участников долевого строительства в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Необходимо отметить, что, несмотря на поддержку судебной практикой исчерпывающего характера перечня случаев, определённого в п. 3 ст. 41 ГрК РФ, когда подготовка документации по планировке территории является обязательной, такие случаи могут быть предусмотрены иными федеральными законами[1]. При этом до 02.08.2019 отсутствовало формальное основание для отказа в выдаче ГПЗУ при отсутствии документации по планировке территории, когда она являлась обязательной в соответствии с иными федеральными законами, поскольку п. 4 ст. 57.3 ГрК РФ предусматривал основание для отказа в выдаче ГПЗУ только при отсутствии документации по планировке территории, которая являлась обязательной в соответствии с ГрК РФ[2]. С принятием Федерального закона от 02.08.2019 № 283-ФЗ[3] данный пробел был устранён. Соответственно, в настоящий момент в выдаче ГПЗУ может быть отказано при отсутствии документации по планировке территории, являющейся обязательной как в соответствии с ГрК РФ, так и в соответствии с иными федеральными законами (п. 4 ст. 57.3 ГрК РФ).

Документация по планировке территории готовится в том числе на основании утверждённых документов территориального планирования и ПЗЗ[4]. В связи с этим решение о её подготовке может приниматься органами власти различного уровня.

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

Уполномоченные исполнительные органы субъекта РФ 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, муниципальных округов, городских округов) в границах субъекта РФ.

Принятие решения о подготовке документации по планировке территории, обеспечение подготовки документации по планировке территории и утверждение документации по планировке территории, предусматривающей размещение объекта регионального значения, финансирование строительства, реконструкции которого осуществляется полностью за счёт средств

[1] Напр., размещение объектов дорожного сервиса в границах полосы отвода автомобильной дороги должно осуществляться в соответствии с документацией по планировке территории и требованиями технических регламентов (п. 1 ст. 22 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 29.09.2021 по делу № А40-50494/2021-146-354); создание искусственного земельного участка осуществляется на основании документации по планировке территории, подготавливаемой до создания искусственного земельного участка в целях установления характеристик его планируемого развития в планируемых границах искусственного земельного участка (пп. 1 п. 1 ст. 6, ст. 9 Федерального закона от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

[2] См. Письмо Минстроя России от 11.08.2017 № 28588-ХМ/08 (Приложение № 1).

[3] Федеральный закон от 02.08.2019 № 283-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] П.п. 6, 10, 11 ст. 45 ГрК РФ.

бюджета субъекта РФ и размещение которого планируется на территориях двух и более субъектов РФ, имеющих общую границу, осуществляются исполнительным органом субъекта РФ, за счёт средств бюджета которого планируется финансировать строительство, реконструкцию такого объекта, по согласованию с иными субъектами РФ, на территориях которых планируются строительство, реконструкция объекта регионального значения.

Уполномоченные органы местного самоуправления муниципального района обеспечивают подготовку документации по планировке территории, предусматривающей размещение объектов местного значения муниципального района и иных ОКС, размещение которых планируется на территориях двух и более поселений и (или) межселенной территории в границах муниципального района. Органы местного самоуправления поселения (муниципального округа, городского округа) обеспечивают подготовку документации по планировке территории в границах поселения (муниципального округа, городского округа).

Принятие решения о подготовке документации по планировке территории, обеспечение подготовки документации по планировке территории и утверждение документации по планировке территории, предусматривающей размещение объекта местного значения муниципального района, муниципального округа, городского округа, поселения, финансирование строительства, реконструкции которого осуществляется полностью за счёт средств местного бюджета муниципального района, муниципального округа, городского округа, поселения и размещение которого планируется на территориях двух и более муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, поселений, имеющих общую границу, в границах субъекта Российской Федерации (для поселений – в границах муниципального района), осуществляются органами местного самоуправления муниципального района, муниципального округа, городского округа, поселения, за счёт средств местных бюджетов которых планируется финансирование строительства, реконструкции такого объекта, по согласованию с иными муниципальными районами, муниципальными округами, городскими округами, поселениями, на территориях которых планируются строительство, реконструкция такого объекта.

Уполномоченные органы в течение 15 рабочих дней со дня поступления документации по планировке территории проводят проверку подготовленных проектов на соответствие требованиям, указанным в п. 10 ст. 45 ГрК РФ, и могут отправить их на доработку. Когда доработка не требуется, такая документация утверждается уполномоченным органом (в случае если подготовка документации по планировке территории осуществлялась на федеральном или региональном уровне либо, когда проведение общественных обсуждений или публичных слушаний не требуется, на местном уровне) или принимается решение уполномоченным органом о проведении общественных обсуждений или публичных слушаний по такой документации (в случае если подготовка документации по планировке территории осуществлялась на местном уровне и требуется проведение общественных обсуждений или публичных слушаний)[1].

В отдельных случаях[2] до утверждения документации по планировке территории она подлежит согласованию с отдельными органами государственной власти, органами местного самоуправлениями и (или) владельцами автомобильных дорог[3].

---

[1] П.п. 12, 12.1 ст. 45 ГрК РФ.

[2] А именно: (1) при подготовке документации по планировке территории применительно к землям лесного фонда или особо охраняемой природной территории; (2) в случае, если проектом планировки территории предусматривается размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения, для размещения которых допускается изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд; (3) в случае, если документацией по планировке территории предусматривается размещение объекта федерального значения, объекта регионального значения, объекта местного значения муниципального района или в целях размещения иного объекта в границах поселения, муниципального округа, городского округа и утверждение такой документации осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным исполнительным органом субъекта Российской Федерации, уполномоченным органом местного самоуправления муниципального района; (4) в случае, если документацией по планировке территории предусматривается размещение ОКС в границах придорожной полосы автомобильной дороги; (5) в случае, если реконструкция существующих линейного объекта или линейных объектов осуществляется на основании проекта планировки территории, утверждённого в связи с планируемыми строительством, реконструкцией линейного объекта федерального значения, линейного объекта регионального значения, линейного объекта местного значения.

[3] П.п. 12.3–12.10, 12.12 ст. 45 ГрК РФ.

По общему правилу не допускается осуществлять подготовку документации по планировке территории, предусматривающей размещение объектов федерального, регионального или местного значения, если размещение таких объектов не предусмотрено соответствующими документами территориального планирования[1].

С 01.09.2023 в связи с вступлением в силу Федерального закона от 10.07.2023 № 305-ФЗ (далее – закон № 305-ФЗ)[2] изменился порядок подготовки документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений уполномоченных органов.

Так, утратили силу п.п. 19–20 ст. 45 ГрК РФ, которые определяли, что порядок подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, порядок принятия решения об утверждении документации, порядок внесения изменений в такую документацию, порядок её отмены или отдельных её частей, порядок признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению, устанавливались ГрК РФ, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления соответственно.

С 01.09.2023 порядок подготовки документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений уполномоченных органов всех уровней (федерального, регионального и местного), порядок принятия решения об утверждении документации по планировке территории, порядок внесения изменений в такую документацию, порядок отмены такой документации или её отдельных частей, порядок признания отдельных частей такой документации, не подлежащих применению, устанавливаются Правительством Российской Федерации (единый порядок).

В связи с тем, что соответствующий единый порядок не был утверждён Правительством РФ, а закон № 305-ФЗ не содержал переходных положений, в период с 01.09.2023 по 23.10.2023 у органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления фактически отсутствовали полномочия по установлению порядка подготовки документации по планировке территории, внесения в неё изменений и пр.[3]

Для устранения пробела в регулировании в октябре 2023 года Постановлением Правительства РФ были внесены поправки[4] в Постановление № 575[5], фактически установившие переходный период до принятия единого порядка Правительством РФ.

Так, в период с 13.04.2022 по 05.01.2024 подготовка документации по планировке территории (внесение изменений в такую документацию) допускалась без принятия решения о её подготовке (решения о подготовке изменений в неё), если такая документация по планировке территории (такие изменения в неё) подлежит утверждению органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления. При этом до 01.09.2024 принятие проектов планировки осуществлялось в порядке, установленном законами субъектов РФ или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления соответственно.

---

[1] П. 6 ст. 45 ГрК РФ.

[2] Федеральный закон от 10.07.2023 № 305-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

[3] За исключением города Москвы, где органам государственной власти предоставлены полномочия в том числе по установлению особенностей состава, содержания, порядка разработки, утверждения документации по планировке территории и внесения в неё изменений в соответствии с абз. 20 ст. 4 Закона РФ от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации».

[4] Постановление Правительства РФ от 14.10.2023 № 1707 «О внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2022 г. № 575».

[5] Постановление Правительства РФ от 02.04.2022 № 575 «Об особенностях подготовки, согласования, утверждения, продления сроков действия документации по планировке территории, градостроительных планов земельных участков, выдачи разрешений на строительство объектов капитального строительства, разрешений на ввод в эксплуатацию».

02.02.2024 было принято Постановление Правительства РФ[1], устанавливающее единый порядок – правила подготовки документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений уполномоченных органов[2], принятия решения об утверждении документации по планировке территории, внесения изменений в такую документацию, отмены такой документации или её отдельных частей, признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению, а также подготовки и утверждения проекта планировки территории в отношении территорий исторических поселений федерального и регионального значения.

В частности, такие правила определяют:

- перечень лиц, по инициативе которых принимается решение о подготовке документации по планировке территории;
- основания для принятия решения об отказе в подготовке документации по планировке территории;
- перечень лиц, в адрес которых направляется подготовленная документация по планировке территории для согласования (в случае, если согласование такой документации является обязательным) и предмет согласования;
- порядок проведения согласительного совещания;
- цели внесения изменений в документацию по планировке территории;
- перечень документов, необходимых для внесения изменений;
- иные вопросы, касающиеся утверждения, внесения изменений, отмены документации по планировке территории (или её отдельных частей), признания отдельных частей документации по планировке территории не подлежащими применению.

Указанное Постановление вступило в силу 01.09.2024 и будет действовать до 31.08.2030.

С 28 декабря 2025 года Правительство РФ наделено полномочиями по установлению оснований для отмены документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления[3].

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

1) лицами, с которыми заключены договоры о КРТ, операторами КРТ;
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;
4) садоводческим или огородническим некоммерческим товариществом применительно к территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд.

---

[1] Постановление Правительства РФ от 02.02.2024 № 112 «Об утверждении Правил подготовки документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, принятия решения об утверждении документации по планировке территории, внесения изменений в такую документацию, отмены такой документации или её отдельных частей, признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению, а также подготовки и утверждения проекта планировки территории в отношении территорий исторических поселений федерального и регионального значения».

[2] Федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления.

[3] П. 18.1 ст. 45 ГрК РФ.

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

С 02.08.2019, если в связи с планируемыми строительством, реконструкцией линейного объекта федерального, регионального, местного значения в соответствии с утверждённым ППТиПМ необходима реконструкция существующих линейных объектов, такая реконструкция может осуществляться на основании указанного ППТиПМ (за исключением случаев, если для такой реконструкции не требуется разработка ППТиПМ). При этом указанный ППТиПМ подлежит согласованию с органом государственной власти или органом местного самоуправления, уполномоченными на утверждение ППТиПМ существующих объектов. Предметом такого согласования являются предусмотренные данным ППТиПМ границы зон планируемого размещения существующих линейных объектов, подлежащих реконструкции в связи с планируемыми строительством, реконструкцией линейного объекта федерального, регионального, местного значения. Срок согласования не может превышать 10 рабочих дней со дня поступления ППТиПМ в уполномоченный орган. В случае непредоставления возражений по истечении указанного срока ППТиПМ считается согласованным[1].

В случае внесения изменений в ППТиПМ, предусматривающий строительство, реконструкцию линейного объекта, в части изменения, связанного с увеличением или уменьшением не более чем на 10 % площади зоны планируемого размещения линейного объекта и (или) иного ОКС, входящего в состав линейного объекта, в связи с необходимостью уточнения границ зон планируемого размещения указанных объектов, согласование изменений не требуется при условии, что внесение изменений не повлияет на предусмотренные ППТиПМ планировочные решения, а также не приведёт к необходимости изъятия земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд (в случаях размещения линейных объектов федерального, регионального, местного значения, для размещения которых допускается такое изъятие)[2].

Подготовка документации по планировке территории в целях реализации решения о КРТ осуществляется в соответствии с таким решением без учёта ранее утверждённой в отношении этой территории документации по планировке территории, если иное не предусмотрено таким решением. В случае, если для реализации решения о КРТ требуется внесение изменений в Генплан поселения, Генплан муниципального округа, Генплан городского округа, ПЗЗ, подготовка указанной документации по планировке территории осуществляется одновременно с подготовкой изменений в данные Генплан поселения, Генплан муниципального округа, Генплан городского округа, ПЗЗ. Утверждение указанной документации по планировке территории допускается до утверждения этих изменений в Генплан поселения, Генплан муниципального округа, Генплан городского округа, ПЗЗ. Со дня утверждения документации по планировке территории, в отношении которой принято решение о её комплексном развитии, ранее утверждённая документация по планировке этой территории признаётся утратившей силу.

Подготовка документации по планировке территории без учёта ранее утверждённой документации по планировке территории осуществляется также для реализации решений о реновации в городе Москве. С даты утверждения новой документации по планировке территории ранее утверждённая документация по планировке территории признаётся утратившей силу[3].

Если документация по планировке территории разрабатывается по инициативе органа власти, то в соответствии с п. 8 ст. 45 ГрК РФ подготовка ДПТ осуществляется:

---

[1] Необходимо отметить, что данное правило об «автоматическом» согласовании ППТиПМ при непредоставлении возражений в установленный срок (по аналогии) поставлено под сомнение Конституционным Судом РФ, который в рамках Постановления Конституционного Суда РФ от 22.09.2023 № 45-П «По делу о проверке конституционности частей 7 и 8 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Собрания депутатов Кыштымского городского округа Челябинской области» указал, что применительно к землям лесного фонда оно применяться не должно, так как лес является особым видом объекта, и в силу своей ценности такая норма не позволяет его защитить.

[2] П. 22 ст. 45 ГрК РФ.

[3] П. 3 ст. 7.2 Закона РФ от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации».

1) уполномоченными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления самостоятельно;
2) подведомственными указанным органам государственными, муниципальными (бюджетными или автономными) учреждениями;
3) привлекаемыми на основании государственного или муниципального контракта, заключённого в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, иными лицами;
4) подготовка документации по планировке территории, в том числе предусматривающей размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, может осуществляться физическими или юридическими лицами за счёт их средств.

ППТиПМ, решение об утверждении которых принимается органами местного самоуправления, по общему правилу до их утверждения подлежат общественным обсуждениям или публичным слушаниям. Общественные обсуждения или публичные слушания по ППТиПМ не проводятся в следующих случаях[1]:

1) в случае подготовки проекта межевания территории, расположенной в границах элемента или элементов планировочной структуры, утверждённых проектом планировки территории, в виде отдельного документа (за исключением случая подготовки проекта межевания территории для установления, изменения, отмены красных линий в связи с образованием и [или] изменением земельного участка, расположенного в границах территории, в отношении которой не предусматривается осуществление комплексного развития территории, при условии, что такие установление, изменение красных линий влекут за собой изменение границ территории общего пользования);
2) в случае внесения изменений в проект планировки территории, предусматривающий строительство, реконструкцию линейного объекта, в части изменения, связанного с увеличением или уменьшением не более чем на 10 % площади зоны планируемого размещения линейного объекта и [или] иного ОКС, входящего в состав линейного объекта, в связи с необходимостью уточнения границ зон планируемого размещения указанных объектов, при условии, что внесение изменений не повлияет на предусмотренные проектом планировки территории планировочные решения, а также не приведёт к необходимости изъятия земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд;
3) в случае, если ППТиПМ подготовлены в отношении территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд или территории для размещения линейных объектов в границах земель лесного фонда.

С 1 января 2025 года на региональном уровне могут быть установлены случаи, при которых ППТиПМ, решение об утверждении которых принимается органами местного самоуправления, внесение изменений в такие ППТиПМ утверждаются без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний[2]. При этом полномочия устанавливать случаи утверждения в том числе проектов ППТиПМ, проектов о внесении изменений в ППТиПМ без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний также были предоставлены Правительству РФ и высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ в 2022–2026 гг. в рамках антикризисных мер[3] (подробнее см. раздел 1.3.6 настоящего справочника).

[1] П. 13.1 ст. 45, п. 5.1 ст. 46 ГрК РФ.

[2] П. 13.2 ст. 45 ГрК РФ.

[3] П. 2 ст. 7 Федерального закона от 14.03.2022 № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

С 12.02.2022 проведение публичных слушаний стало возможно через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)[1]. Однако стоит отметить, что фактически принять участие в публичных слушаниях смогут только те граждане, которые имеют подтверждённую запись на таком портале, что существенно ограничивает потенциальный круг возможных участников публичных слушаний.

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

Минстроем России утверждён перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках подготовки документации по планировке территории, принятия решения об утверждении документации по планировке территории, внесения изменений в такую документацию, отмены такой документации или её отдельных частей, признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению[2].

Город Москва обладает особым статусом в регулировании градостроительной деятельности. Так, органам государственной власти города Москвы предоставлены полномочия в том числе по установлению особенностей состава, содержания, порядка разработки, утверждения документации по планировке территории и внесения в неё изменений[3]. Такие особенности в городе Москве предусмотрены следующими актами:

1) Положение о составе, порядке подготовки, согласования и представления на утверждение проектов планировки территории в городе Москве (утв. Постановлением Правительства Москвы от 30.04.2019 № 449-ПП);
2) Положение об особенностях состава, порядка подготовки и согласования проектов планировки территории в целях комплексного развития территории, проектов планировки территории, включающих территории особых экономических зон, а также проектов планировки территории, подготавливаемых за счёт средств бюджета города Москвы, в городе Москве (утв. Постановлением Правительства Москвы от 24.10.2023 № 2035-ПП);
3) Положение об особенностях состава, порядка подготовки и согласования проектов планировки территории в целях установления, изменения и отмены красных линий (утв. Постановлением Правительства Москвы от 03.04.2024 № 706-ПП).

Помимо города Москвы, особенности осуществления градостроительной деятельности, включая подготовку и утверждение ППТиПМ, могут устанавливаться специальными федеральными законами применительно к иным территориям и (или) случаям, например, применительно к таким, как:

1) федеральная территория «Сириус»[4];
2) особые экономические зоны[5];
3) территории опережающего развития[6];

---

[1] Постановление Правительства РФ от 03.02.2022 № 101 «Об утверждении Правил использования федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» в целях организации и проведения публичных слушаний».

[2] Приказ Минстроя России от 27.01.2025 № 34/пр «Об утверждении перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках подготовки документации по планировке территории, принятия решения об утверждении документации по планировке территории, внесения изменений в такую документацию, отмены такой документации или её отдельных частей, признания отдельных частей такой документации не подлежащими применению».

[3] Абз. 20 ст. 4 Закона РФ от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации».

[4] П. 8 ст. 46.1 Федерального закона от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус».

[5] Ст. 35.1 Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

[6] Ст. 26 Федерального закона от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации».

4) инновационные научно-технологические центры[1];
5) свободный порт Владивосток[2];
6) свободные экономические зоны[3];
7) комплексное развитие территории[4] (подробнее см. раздел 1.8 настоящего справочника);
8) реализация приоритетных проектов по модернизации и расширению инфраструктуры[5];
9) создание искусственного земельного участка[6] (подробнее см. раздел 3.5 настоящего справочника).

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, субъектов РФ	РНГП, схема территориального планирования РФ
Схема территориального планирования муниципального района	1) описание объектов местного значения, подлежащих размещению на территории муниципального района; 2) функциональное зонирование межселенных территорий; 3) установление и изменение границ населённых пунктов в пределах межселенных территорий	РНГП, МНГП муниципального района, схемы территориального планирования РФ, субъекта РФ
Генеральный план городского округа / муниципального округа	1) описание объектов местного значения, подлежащих размещению на территории городского округа / муниципального округа; 2) функциональное зонирование городского округа / муниципального округа; 3) установление и изменение границ населённых пунктов в пределах городского округа	РНГП, МНГП городского округа / муниципального округа, схемы территориального планирования РФ, субъекта РФ
Генеральный план поселения	1) описание объектов местного значения, подлежащих размещению на территории поселения; 2) функциональное зонирование поселения; 3) установление и изменение границ населённых пунктов в пределах поселения	РНГП, МНГП поселения, схемы территориального планирования РФ, субъекта РФ, муниципального района

[1] Ст. 19 Федерального закона от 29.07.2017 № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Ст. 28 Федерального закона от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

[3] Напр., на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь (ст. 17 Федерального закона от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»).

[4] Глава 10 ГрК РФ.

[5] Ст. 3 Федерального закона от 31.07.2020 № 254-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях реализации приоритетных проектов по модернизации и расширению инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[6] Ст. 9 Федерального закона от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Наименование документа	Основные функции	Градостроительные документы, которым должен соответствовать
Единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования поселения / муниципального округа / городского округа	1) описание объектов местного значения, подлежащих размещению на территории поселения / городского округа / муниципального округа; 2) функциональное зонирование поселения / городского округа / муниципального округа; 3) установление и изменение границ населённых пунктов в пределах поселения / городского округа / муниципального округа; 4) территориальное зонирование территории поселения / городского округа / муниципального округа; 5) определение градостроительных регламентов установленных территориальных зон	РНГП, МНГП поселения / муниципального округа / городского округа, схемы территориального планирования РФ, субъекта РФ, муниципального района
Правила землепользования и застройки	1) территориальное зонирование; 2) определение градрегламентов установленных территориальных зон	РНГП, МНГП, схемы территориального планирования РФ, субъекта РФ, Генплан поселения / городского округа / муниципального 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) определение границ зон планируемого размещения ОКС, а также характеристик и очерёдности планируемого развития территории; 4) основание для изъятия земельного участка; 5) основание для подготовки проектной документации на линейный объект (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка ППТиПМ)	РНГП, МНГП, схемы территориального планирования всех уровней, Генплан, ПЗЗ
Региональные нормативы градостроительного проектирования	1) определение расчётных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами регионального значения и расчётных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения; 2) определение предельных значений показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами местного значения и предельных значений расчётных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения муниципальных образований (опционально)	–
Местные нормативы градостроительного проектирования	Определение расчётных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами местного значения и расчётных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения	РНГП

1.1.10. Перераспределение градостроительных полномочий между регионами и муниципальными образованиями

Пп. 20 п. 1 ст. 14 и пп. 26 п. 1 ст. 16 Закона РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ) предусматривают, что по общему правилу к полномочиям органов местного самоуправления поселений и городских округов относятся[1]:

1) утверждение Генплана;
2) утверждение ПЗЗ;
3) утверждение документации по планировке территории;
4) выдача градостроительных планов земельных участков, расположенных в границах поселений, городского округа;
5) выдача разрешений на строительство;
6) выдача разрешений на ввод объектов в эксплуатацию;
7) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования;
8) ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на соответствующей территории;
9) резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения, муниципального, городского округа для муниципальных нужд;
10) осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, муниципального, городского округа;
11) осуществление осмотра зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений в случаях, предусмотренных ГрК РФ;
12) направление уведомления о (не)соответствии планируемых к строительству или реконструкции параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения таких объектов на земельном участке;
13) принятие решения о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с установленными требованиями;
14) принятие решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации;
15) осуществление сноса самовольной постройки или её приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных ГрК РФ.

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

На данный момент многие субъекты РФ приняли законы о передаче себе градостроительных полномочий[2].

---

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

[2] См., например, закон Хабаровского края от 20.12.2017 № 305 «О перераспределении отдельных полномочий по подготовке и утверждению документации по планировке территории между органами местного самоуправления Хабаровского муниципального района и органами государственной власти Хабаровского края», закон Московской области от 27.12.2017 № 250/2017-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области по комплексному развитию территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества», закон Белгородской области от 21.12.2017 № 223 «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления и органами государственной власти Белгородской области», закон Мурманской области от 27.12.2019 № 2459-01-ЗМО «О перераспределении отдельных полномочий в области градостроительной деятельности и в области земельных отношений между органами местного самоуправления муниципальных образований Мурманской области и органами государственной

Необходимо отметить, что перераспределение полномочий не может подменять собой изменение императивных процедур, предусмотренных ГрК РФ. Например, до 2019 года в Ленинградской области процедура подготовки и утверждения ГПЗУ была распределена между двумя уполномоченными органами: муниципальные органы подготавливают проект градостроительного плана, а региональный орган власти в области градостроительной деятельности «утверждает» его путём регистрации. При этом по непонятным причинам региональный законодатель полагал, что это позволяет ему менять установленные ГрК РФ сроки выдачи градостроительных планов и, главное, фактически отказывать в выдаче его заявителю по некой причине «неутверждения» региональным органом власти в области градостроительной деятельности. Полагаем, что это не соответствует ни правовой природе градостроительного плана, ни непосредственно ГрК РФ[1].

Также с 01.01.2020 широкий круг муниципальных полномочий отнесён к полномочиям регионального органа власти в области градостроительной деятельности, в т. ч. такие как принятие решения о подготовке проекта ПЗЗ, проекта о внесении изменений в ПЗЗ или об отклонении предложения о внесении изменений в ПЗЗ, обеспечение опубликования сообщения о принятии решения о подготовке проекта ПЗЗ, проекта о внесении изменений в ПЗЗ; согласование проекта ПЗЗ, проекта о внесении изменений в ПЗЗ, подготовленных применительно к территории исторического поселения федерального или регионального значения, с уполномоченным органом; осуществление проверки проекта ПЗЗ, проекта о внесении изменений в ПЗЗ на соответствие требованиям технических регламентов, Генеральному плану поселения, городского округа, схемам территориального планирования, сведениям ЕГРН; принятие решения о внесении изменений в ПЗЗ в случае поступления предписания об устранении нарушений ограничений использования объектов недвижимости, установленных на приаэродромной территории, либо обжалованию такого предписания; обеспечение внесения изменений в ПЗЗ в случае получения требования уполномоченного органа в целях обеспечения размещения на территориях поселения, городского округа предусмотренных документами территориального планирования объектов федерального, регионального, местного значения (за исключением линейных объектов)[2]. С 01.01.2022 у органов исполнительной власти Ленинградской области появились полномочия на внесение изменений в ПЗЗ путём их уточнения, а также на согласование ПЗЗ, подготовленного применительно к территории населённого пункта, находящейся в границах особо охраняемой природной территории федерального или регионального значения, в случае, если такой населённый пункт полностью расположен в границах указанной особо охраняемой природной территории[3]. При этом утверждение единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа, внесение в него изменений относится к компетенции Правительства Ленинградской области (с 31.12.2023)[4].

власти Мурманской области», закон Воронежской области от 28.12.2021 № 158-оз «О перераспределении отдельных полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области и исполнительными органами государственной власти Воронежской области», областной закон Новгородской области от 02.12.2024 № 604-оз «О перераспределении некоторых полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления Новгородской области и органами государственной власти Новгородской области», областной закон Ростовской области от 28.12.2024 № 251-зс «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Ростовской области» и др.

[1] Областной закон Ленинградской области от 07.07.2014 № 45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» в редакции, действовавшей до 28.12.2018.

[2] Областной закон Ленинградской области от 27.12.2019 № 120-оз «О внесении изменения в статью 1 областного закона «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области».

[3] Областной закон Ленинградской области от 24.12.2021 № 157-оз «О внесении изменений в статью 1 областного закона «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области».

[4] Областной закон Ленинградской области от 20.12.2023 № 150-оз «О внесении изменений в статью 1 областного закона «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» и статью 2 областного

Областным законом Ленинградской области от 30.12.2022 № 166-оз[1] из полномочий органов исполнительной власти Ленинградской области исключено установление порядка принятия решения об утверждении проектов межевания территории в границах одного элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами, документации по планировке территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, документации по планировке территории для размещения линейных объектов в границах одного поселения, городского округа.

С 31.12.2024 из полномочий органов исполнительной власти Ленинградской области также исключено установление порядка подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решений органов местного самоуправления Ленинградской области, за исключением проектов межевания территории в границах одного элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами, документации по планировке территории для размещения линейных объектов в границах одного поселения, муниципального округа, городского округа[2].

С 13.05.2025 также вступили в силу изменения в части полномочий органов исполнительной власти, предусматривающей наделение органа полномочиями по принятию решения о внесении изменений в ПЗЗ в случае поступления предписания об устранении нарушений ограничений использования объектов в границах приаэродромной территории (ПАТ), а также обжалования такого предписания[3].

При этом в перечень полномочий органов исполнительной власти Ленинградской области добавлены:

1) размещение в государственной информационной системе обеспечения градостроительной деятельности Ленинградской области правовых актов Правительства Ленинградской области об утверждении схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов, генеральных планов муниципальных округов, об утверждении документации по планировке территории и о внесении в них изменений, правовых актов, решений органов исполнительной власти Ленинградской области, уполномоченных Правительством Ленинградской области на осуществление полномочий органов местного самоуправления Ленинградской области в области градостроительной деятельности, о принятии решений о подготовке проектов Правил землепользования и застройки, об утверждении Правил землепользования и застройки, о принятии решений о подготовке документации по планировке территории, об утверждении документации по планировке территории, о согласовании архитектурно-градостроительного облика объектов капитального строительства и о внесении в них изменений;
2) заключение договоров о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества[4].

закона от 13.02.2023 № 19-оз «О внесении изменения в статью 1 областного закона «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области».

[1] Областной закон Ленинградской области от 30.12.2022 № 166-оз «О внесении изменений в статью 1 областного закона «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области».

[2] Областной закон Ленинградской области от 20.12.2024 № 171-оз «О внесении изменений в статью 1 областного закона «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» и об отмене областного закона «О внесении изменения в статью 1 областного закона «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области».

[3] Областной закон Ленинградской области от 13.05.2025 № 50-оз «О внесении изменений в статью 1 областного закона «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области».

[4] Областной закон Ленинградской области от 20.12.2024 № 171-оз.

1.1.11. Техническое регулирование строительства

В 2002 году была произведена реформа технического регулирования, которая затронула в том числе и сферу строительства.

27.12.2002 был принят Закон РФ № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – закон № 184-ФЗ), который предусмотрел переход к новой системе технического регулирования.

На тот момент основу технического регулирования составлял огромный массив актов советского и постсоветского периода, которые дублировали друг друга, противоречили друг другу и создавали всевозможные мыслимые и немыслимые сложности, связанные с этим.

Законом № 184-ФЗ предусматривалось принятие в его исполнение профильных федеральных законов по отдельным видам технического регулирования (технических регламентов), которые должны были заменить ранее существовавшие нормативно-правовые акты и различного рода разъяснения. План не был реализован в полной мере, так как таких технических регламентов приняли всего несколько, и эта незавершённость реформы породила существенные трудности правоприменения.

Для сферы строительства наиболее важными техническими регламентами являются:

- Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее – закон № 384-ФЗ или Технический регламент);
- Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

В пп. 3 п. 1 ст. 6 ГрК РФ предусмотрено, что техническое регулирование градостроительной деятельности относится к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти. Таким образом, субъекты РФ не вправе устанавливать свои требования к техническому регулированию строительства, что зачастую пытаются делать под видом включения этих требований в градостроительный регламент.

Ранее законом № 384-ФЗ Правительству РФ было предоставлено право определять перечни национальных стандартов и сводов правил (в том числе ранее принятых норм технического регулирования [ГОСТ, СНиП и т. п.], которые так и не были отменены), которые носят обязательный к применению характер, а также национальные стандарты и своды правил, подлежащие исключительно добровольному применению.

С учётом того, что реформу не завершили, возник вопрос, что делать с использованием огромного массива ранее принятых норм технического регулирования (ГОСТ, СНиП и т. п.) – в рамках закона № 384-ФЗ все они признаны сводами правил, т. е. документами добровольного применения. Однако изначальной редакцией ст. 6 закона № 384-ФЗ была предусмотрена возможность придания им обязательной силы путём включения в специальный перечень обязательных для применения документов технического регулирования.

Изначально такой перечень был утверждён Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521[1], затем был обновлён Постановлением Правительства РФ от 04.07.2020 № 985[2], а после в период с 01.09.2021 по 01.09.2024 действовал перечень, установленный Постановлением Правительства РФ от 28.05.2021 № 815[3], в котором количество национальных стандартов и сво-

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

[2] Постановление Правительства РФ от 04.07.2020 № 985 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

[3] Постановление Правительства РФ от 28.05.2021 № 815 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», и о признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2020 г. № 985» (в ред. Постановления Правительства РФ от 20.05.2022 № 914).

дов правил, применяемых в качестве обязательных, было существенно сокращено по сравнению с предыдущими редакциями.

Последний из указанных перечней был также признан утратившим свою силу[1] в связи с вступлением в силу изменений в ст. 6 закона № 384-ФЗ, исключающих возможность установления обязательных для применения национальных стандартов и сводов правил.

В рамках текущего регулирования ранее утверждаемые перечни обязательных стандартов заменены созданием ЕИС «Стройкомплекс.РФ»[2], в состав которой включены все подлежащие соблюдению обязательные требования с указанием их нормативного источника. Для целей надлежащего ведения такого реестра в электронной форме ещё в 2023 году Правительством РФ было утверждено соответствующее постановление[3], в 2025 году принят Свод правил 555.1325800.2025 «Система нормативных документов в строительстве. Основные положения»[4]. Кроме того, с 01.09.2024 из закона № 384-ФЗ было исключено положение, предусматривающее необходимость разработки и согласования специальных технических условий, ранее дававших основания для отступления от требований обязательных национальных стандартов и сводов правил, а также был признан утратившим силу Порядок разработки и согласования специальных технических условий, определённый Минстроем[5].

Новой редакцией ст. 6 Технического регламента[6] предусматриваются следующие документы, в результате применения которых обеспечивается соблюдение требований Технического регламента:

1) национальные стандарты РФ (далее – национальные стандарты) и (или) своды правил (часть национального стандарта и [или] часть свода правил) – применяются со дня включения таких требований в реестр требований, подлежащих применению при проведении экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, осуществлении архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, эксплуатации и сноса объектов капитального строительства[7];
2) международные стандарты, региональные стандарты и региональные своды правил, стандарты иностранных государств и своды правил иностранных государств – применяются со дня регистрации указанных стандартов и сводов правил в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов;
3) стандарты организаций – применяются со дня регистрации указанных стандартов в Федеральном информационном фонде стандартов[8];

---

[1] Постановление Правительства РФ от 06.05.2024 № 589 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

[2] https://стройкомплекс.рф/rntd

[3] Постановление Правительства РФ от 31.08.2023 № 1417 (ред. от 04.04.2025) «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра требований, подлежащих применению при выполнении инженерных изысканий, осуществлении архитектурно-строительного проектирования, проведении экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, эксплуатации и сносе объектов капитального строительства, выявления, устранения противоречий между требованиями, включёнными в реестр требований, а также между требованиями, включёнными в реестр требований, и проектами документов, содержащими требования, подлежащие включению в реестр требований».

[4] Утверждён Приказом Минстроя РФ от 12.03.2025 № 159/пр.

[5] Приказ Минстроя России от 30.11.2020 № 734/пр «Об утверждении Порядка разработки и согласования специальных технических условий для разработки проектной документации на объект капитального строительства» (утратил силу 01.09.2024 в связи с принятием Приказа Минстроя России от 04.04.2024 № 241/пр «О признании утратившими силу приказов Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30 ноября 2020 г. № 734/пр, от 22 октября 2021 г. № 774/пр»).

[6] Федеральный закон от 25.12.2023 № 653-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[7] Ведёт Минстрой России в соответствии с порядком, установленным Правительством РФ (ст. 57.4 ГрК РФ), размещён в системе «Стройкомплекс.РФ»: https://стройкомплекс.рф/rntd

[8] В части обеспечения соблюдения требований пожарной безопасности применяются стандарты организаций, согласованные в соответствии с пп. 4 п. 1 ст. 6 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

4) результаты обоснования соответствия архитектурных, функционально-технологических, конструктивных, инженерно-технических и иных решений и мероприятий, содержащихся в проектной документации, требованиям Технического регламента, утверждённые лицом, осуществляющим подготовку проектной документации (далее – обоснования).

Обоснования могут использоваться для подтверждения соответствия ПД требованиям Технического регламента:

1) по инициативе застройщика (технического заказчика) (указание в задании на проектирование);
2) по инициативе проектировщика (при отсутствии указаний на использование иных, указанных в ст. 6 Технического регламента, документов).

Обоснование осуществляется одним из следующих способов:

1) результаты исследований;
2) расчёты и (или) испытания;
3) моделирование сценариев возникновения опасных природных процессов и явлений и (или) техногенных воздействий, в том числе при неблагоприятном сочетании опасных природных процессов и явлений и (или) техногенных воздействий;
4) оценка риска возникновения опасных природных процессов и явлений и (или) техногенных воздействий.

В соответствии с Требованиями к содержанию результатов обоснования, порядку их подготовки и утверждения, установленными Правительством Российской Федерации[1], подготовка результатов применения способов обоснования осуществляется на основании задания на проектирование или решения о применении способов обоснования, принимаемого лицом, осуществляющим подготовку проектной документации здания или сооружения. В случае если применение способов обоснования осуществляется с привлечением научной организации и (или) научных работников, подготовка результатов применения способов обоснования осуществляется также на основании задания на выполнение способов обоснования, выдаваемого лицом, осуществляющим подготовку проектной документации здания или сооружения.

Результаты обоснования утверждаются лицом, осуществляющим подготовку проектной документации.

Таким образом, с 1 сентября 2024 года все документы в области стандартизации утратили обязательный характер, и появилось несколько способов обоснования соответствия архитектурных, функционально-технологических, конструктивных, инженерно-технических и иных решений и мероприятий, содержащихся в проектной документации, требованиям Технического регламента, в то время как ранее ст. 6 закона № 384-ФЗ допускала возможность отступления при проектировании от обязательных к применению национальных стандартов и сводов правил только при наличии разработанных и утверждённых специальных технических условий.

Помимо реестра требований, продолжает действовать утверждённый Приказом Росстандарта от 02.04.2020 № 687[2] перечень стандартов и сводов правил, применяемых на добровольной осно-

[1] Постановление Правительства РФ от 30.05.2024 № 708 «Об утверждении требований к содержанию результатов применения предусмотренных частью 6 статьи 15 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» способов обоснования соответствия архитектурных, функционально-технологических, конструктивных, инженерно-технических и иных решений и мероприятий по обеспечению безопасности зданий, сооружений, процессов, осуществляемых на всех этапах их жизненного цикла, требованиям, установленным указанным Федеральным законом, порядку их подготовки и утверждения».

[2] Приказ Росстандарта от 02.04.2020 № 687 «Об утверждении перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

ве, который был существенно расширен в редакции, действующей с 27.04.2024[1], и незначительно дополнен с 05.09.2024[2]. При этом большинство содержащихся в нём сводов правил внесены в реестр требований, что ставит под сомнение необходимость существования такого перечня.

С 01.03.2027 вступит в силу изменение в п. 5.2 ст. 49 ГрК РФ, в соответствии с которым при проведении экспертизы проектной документации необходимо оценивать проектную документацию на соответствие требованиям тех технических регламентов, которые будут включены в реестр на дату выдачи градостроительного плана земельного участка, на основании которого была подготовлена такая проектная документация, а не просто действовавших на указанную дату[3]. Кроме того, данное изменение подтверждает ранее выработанную позицию Минстроя[4], согласно которой отступления при разработке проектной документации от требований стандартов и сводов правил, включённых в перечень добровольного применения, отсутствие специальных технических условий на отступление от них не должны были считаться основаниями для признания проектной документации не соответствующей требованиям Технического регламента.

В любом случае необходимо отличать требования, содержащиеся в технических документах в сфере стандартизации, применение которых стало добровольным, и те нормы, регулирующие технические вопросы строительства, которые установлены нормативно-правовыми актами и соблюдение которых является предметом государственного контроля (надзора)[5].

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

Законом № 384-ФЗ предусмотрена обязательная актуализация национальных стандартов и сводов правил, предусматривающих требования безопасности зданий, сооружений, процессов, осуществляемых на всех этапах их жизненного цикла и включённых в реестр требований, подлежащих применению при проведении экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, осуществлении архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, эксплуатации и сноса объектов капитального строительства, не реже одного раза в 5 лет (ведётся ФАУ «Федеральный центр нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве»)[6].

С учётом того, что ведётся постоянная работа по актуализации СНиП, на практике возникает множество вопросов о юридической силе актуализированных редакций СНиП. Эти вопросы были связаны с тем, что при актуализации СНиП он получал новый реестровый номер и формально оказывался не включённым в Перечень стандартов.

Департаментом градостроительной деятельности и архитектуры Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в Письме от 06.10.2017 № 36052АС/08 были даны разъяснения по вопросу применения положений СП 47.13330 «СНиП

---

[1] Приказ Росстандарта от 27.04.2024 № 1112 «О внесении изменения в приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 2 апреля 2020 г. № 687».

[2] Приказ Росстандарта от 05.09.2024 № 2134 «О внесении изменения в Перечень документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утверждённый Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 2 апреля 2020 г. № 687».

[3] Федеральный закон от 25.12.2023 № 653-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] Письмо Минстроя России от 11.06.2021 № 24190-ИФ/03.

[5] Перечень таких нормативно-правовых актов утверждён Приказом Ростехнадзора от 02.03.2021 № 81 «Об утверждении перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности».

[6] Постановление Правительства РФ от 31.08.2023 № 1417 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра требований, подлежащих применению при проведении экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, осуществлении архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, эксплуатации и сноса объектов капитального строительства, и о признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 12.09.2020 № 1417».

11-0296 Инженерные изыскания для строительства. Основные положения», позволяющие вывести общее правило.

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

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

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

После замены Перечня стандартов на реестр требований аналогичная позиция ещё не сформировалась, но 05.08.2024 Правила ведения реестра требований были дополнены порядком выявления, устранения противоречий между требованиями, включёнными в реестр требований, а также между требованиями, включёнными в реестр требований, и проектами документов, содержащими требования, подлежащие включению в реестр требований[1].

Таким образом, мы полагаем, что правоприменительная практика не должна измениться в данной части, и при принятии актуализированной редакции СНиП (СП) возможность его использования для обоснования соблюдения требований Технического регламента должна появляться только после включения именно актуализированной редакции в реестр требований.

Данная позиция должна окончательно закрепиться после вступления 01.03.2027 в силу положения п. 5.2 ст. 49 ГрК РФ о том, что при проведении экспертизы проектной документации необходимо оценивать проектную документацию на соответствие требованиям тех технических регламентов, которые будут включены в реестр на дату выдачи градостроительного плана земельного участка, на основании которого была подготовлена такая проектная документация, а не просто действовавших на дату предоставления проектной документации на экспертизу[2].

1.2. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ВИДОВ СТРОИТЕЛЬНЫХ РАБОТ

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

1.2.1. Строительство

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

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

[1] Постановление Правительства РФ от 05.08.2024 № 1047 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 25.12.2023 № 653-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

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

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

Понятие «строение» не имеет самостоятельной смысловой нагрузки, и большинство специалистов сходятся в том, что это понятие используется для обозначения зданий и сооружений одним словом. В настоящее время понятие «строение» исчезло из перечня объектов недвижимого имущества ст. 130 ГК РФ, «строение» невозможно поставить на государственный кадастровый учёт[1], так что можно говорить об утрате им самостоятельного правового содержания, хотя оно всё ещё встречается в некоторых правовых актах[2].

Помимо вышеуказанных понятий, существует широко используемое в строительстве понятие «объект капитального строительства» – здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (далее – объекты незавершённого строительства), за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и др.) (п. 10 ст. 1 ГрК РФ).

Исходя из ст. 51 ГрК РФ, строительство проводится на основании разрешения на строительство. Перечень случаев, когда разрешение на строительство при выполнении строительных работ не требуется, приведён в п. 17 ст. 51 ГрК РФ. Необходимо отметить, что согласно пп. 5 п. 17 указанной статьи данный перечень является открытым. Правительству РФ, а также региональным властям предоставлено право формировать дополнительные перечни случаев, в которых получение разрешения на строительство не требуется. Например, согласно Постановлению Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816[3] получение разрешения на строительство не требуется в случае строительства, реконструкции линий связи и сооружений связи, не являющихся особо опасными, технически сложными объектами связи; объектов, предназначенных для транспортировки природного газа под давлением до 1,2 мегапаскаля включительно[4]; трамвайных путей, контактных сетей трамвайных линий[5]; аэродромов класса «Д» и «Е», вертодромов, если в составе таких объектов нет особо опасных и технически сложных объектов; аэровокзалов пропускной способностью менее 100 пассажиров в час; зданий и сооружений для организации погра-

[1] «Строение» не является видом объекта недвижимости согласно пп. 1 п. 4 ст. 8 ФЗ от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

[2] Например, Приказ Минземстроя РФ от 04.08.1998 № 37 «Об утверждении Инструкции о проведении учёта жилищного фонда в Российской Федерации».

[3] Постановление Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816 «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории, перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется получение разрешения на строительство, внесении изменений в перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

[4] Абз. 14 Перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется разрешение на строительство, утв. Постановлением Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816 (в ред. Постановления Правительства РФ от 13.07.2021 № 1173).

[5] Абз. 15 Перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется разрешение на строительство, утв. Постановлением Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816 (в ред. Постановления Правительства РФ от 10.02.2023 № 192).

ничного, таможенного и иного контроля в автомобильных пунктах пропуска высотой не более 3 этажей и площадью менее 1 500 кв. м[1]. Примером использования данной нормы региональными властями является закон Ленинградской области[2]. Согласно данному закону, в частности, не требуется получение разрешения на строительство при реконструкции линейных объектов капитального строительства: линий электропередачи, связи, газопроводов с давлением свыше 1,2 мегапаскаля, тепловых сетей, транспортирующих водяной пар с рабочим давлением свыше 1,6 мегапаскаля или горячую воду с температурой выше 150 °С, не требующей увеличения размеров земельных участков, на которых расположены такие объекты. Данная норма существенно упрощает жизнь для сетевых компаний. Схожие по регулированию законы имеются в Московской области, где пошли ещё дальше, допустив, к примеру, строительство контрольно-пропускных пунктов, зданий административно-бытового назначения общей площадью не более 300 кв. м[3], а также в ряде других регионов[4].

Осуществление строительства без соответствующего разрешения (если оно требуется) признаётся самовольным и наказывается штрафом или административным приостановлением деятельности[5], а также может быть предметом специального требования по ст. 222 ГК РФ – о сносе самовольной постройки. В этой связи крайне интересен вопрос, какие работы можно выполнять на участке до получения разрешения на строительство.

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

Одно из определений подготовительных работ содержится в п. 2 раздела III Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства[6]. 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.

Однако судебная практика исходит из того, что данные подготовительные работы относятся к строительству, и при их выполнении у застройщика уже должно быть на руках разрешение на строительство[7].

---

[1] Абз. 16–19 Перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется разрешение на строительство, утв. Постановлением Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816 (в ред. Постановления Правительства РФ от 09.12.2025 № 2000).

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

[3] Закон Московской области от 10.10.2014 № 124/2014-ОЗ (в ред. от 02.02.2024) «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Московской области».

[4] Закон Свердловской области от 15.07.2013 № 75-ОЗ «Об установлении на территории Свердловской области случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство», закон Томской области от 12.07.2016 № 73-ОЗ «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Томской области» и иные.

[5] Ст. 9.5 КоАП РФ.

[6] Приказ Минрегиона РФ от 30.12.2009 № 624 «Об утверждении 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».

[7] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 25.12.2014 № Ф05-6882/2014 по делу № А41-7448/14; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 02.04.2015 № Ф01-761/2015 по делу № А31-8575/2014; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19.07.2018 № Ф03-2909/2018 по делу № А73-12494/2017;

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»[1]. Согласно указанной норме до начала строительства объекта генподрядная организация должна выполнить подготовительные работы по организации стройплощадки, необходимые для обеспечения безопасности строительства, включая:

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

К данному Перечню суды относятся более гуманно. Так, например, ФАС Волго-Вятского округа, сославшись на указанный выше Перечень, пришёл к выводу, что работы по ограждению площадки забором и установке строительного вагончика не подпадают под понятие «строительство», и для их проведения получение разрешения на строительство не требуется[2].

Необходимо отметить, что применение судами указанного выше Перечня могло быть обусловлено тем, что он являлся обязательным в силу включения в Перечень обязательных стандартов[3]. Между тем с 01.07.2015 по 31.07.2020 действовал Перечень стандартов, в котором указанный СНиП уже отсутствовал. Не вошёл он и в Перечень стандартов, утверждённый в 2020 году[4], в 2021 году[5], не входит в перечень требований, включённых в реестр ЕИС в качестве обязательных (п. 2 ст. 6 закона № 384-ФЗ). Однако ряд судов до недавних пор продолжал применять указанный перечень при разрешении споров о том, требовалось ли разрешение на строительство при выполнении тех или иных работ[6]. Так, Арбитражный суд Северо-Кавказского округа в одном деле[7] указал, что выполненные работы по размещению временных бытовок, прокладке временных коммуникаций, установке временного ограждения по границам земельного участка, расчистке территории строительства, выполнению проектной дороги без

Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18.01.2022 № Ф08-13610/2021 по делу № А53-22130/2021.

[1] Постановление Госстроя России от 17.09.2002 № 123 «О принятии Строительных норм и правил Российской Федерации «Безопасность труда в строительстве. Часть 2. Строительное производство. СНиП 12-04-2002».

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

[3] Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утверждённый Распоряжением Правительства РФ от 21.06.2010 № 1047-р (утратил силу с 01.07.2015 в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521, действовавшего до 31.07.2020).

[4] Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утверждённый Постановлением Правительства РФ от 04.07.2020 № 985 (утратил силу с 01.09.2021 в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 28.05.2021 № 815).

[5] Утверждены Постановлением Правительства РФ от 28.05.2021 № 815.

[6] Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13.10.2016 № Ф09-9140/16 по делу № А50-474/2016; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 28.10.2016 № Ф08-7707/2016 по делу № А32-13297/2016; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 25.12.2019 № Ф05-23355/2019 по делу № А41-26965/2019; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 23.01.2020 № Ф05-23432/2019 по делу № А41-26963/2019; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27.09.2022 № Ф09-5997/22 по делу № А60-66646/2021; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 04.07.2022 № Ф05-14534/2022 по делу № А41-64187/2021.

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

верхнего покрытия, рытью котлована и начальных работ по его укреплению имеют характер подготовительных, направлены на обеспечение безопасности строительства и не относятся к перечню основных строительных работ, выполнение которых невозможно без получения разрешения на строительство. К аналогичным выводам пришёл Арбитражный суд Центрального округа[1], обративший внимание, что при оценке факта устройства ограждения, а также временного электроснабжения, не предусмотренного проектной документацией, нижестоящими судами допущена необоснованная подмена понятий «подготовительные строительные работы» и «подготовительные работы по организации стройплощадки перед началом строительства». Но назвать такую практику системной не представляется возможным.

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

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

Также суды, рассматривая споры, связанные с проведением подготовительных работ, ссылались на п. 6.2.10 СП 48.13330.2011. Свод правил. Организация строительства. Актуализированная редакция СНиП 12-01.2004[2], из которого следует, что строительные работы подразделяются на внутриплощадочные подготовительные работы и строительно-монтажные работы. Внутриплощадочные подготовительные работы должны быть выполнены до начала строительно-монтажных работ, а также предусматривать сдачу-приёмку геодезической разбивочной основы для строительства, освобождение строительной площадки для производства строительно-монтажных работ (расчистка территории, снос строений и др.), планировку территории, искусственное понижение (в необходимых случаях) уровня грунтовых вод, перекладку существующих и прокладку новых сетей инженерно-технического обеспечения, устройство постоянных и временных дорог, инвентарных временных ограждений строительной площадки с организацией в необходимых случаях контрольно-пропускного режима, размещение мобильных (инвентарных) зданий и сооружений, устройство складских площадок, организацию связи для оперативно-диспетчерского управления производством работ, обеспечение строительной площадки противопожарным водоснабжением и инвентарём, освещением и средствами сигнализации. В подготовительный период могут быть возведены постоянные здания и сооружения для нужд строительства или приспособлены для этих целей существующие.

Например, Арбитражный суд Западно-Сибирского округа со ссылкой на Перечень, утверждённый Приказом Минрегиона РФ от 30.12.2009 № 624, и на список работ, указанный в п. 6.2.10 СП 48.13330.2011, счёл, что снос (демонтаж) существующих зданий может относиться к строительству (подготовительным строительным работам) только в случае начала строительства; при этом поскольку из договора подряда не следовало, что общество подготавливает площадку для последующего строительства, то и не доказано факта осуществления строительства (реконструкции) объекта капитального строительства, а также демонтажа в составе работ по реконструкции объекта либо строительству нового объекта[3].

С 25.06.2020 действует новый СП 48.13330.2019. Свод правил. Организация строительства. СНиП 12-01-2004[4], из п. 7.24 которого также следует, что внутриплощадочные подготовительные работы должны быть выполнены до начала строительно-монтажных работ. Перечень таких работ приведён в п. 7.22 СП 48.13330.2019.

---

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

[2] СП 48.13330.2011. Свод правил. Организация строительства. Актуализированная редакция СНиП 12-01-2004, утв. Приказом Минрегиона РФ от 27.12.2010 № 781 (утратил силу с 25.06.2020 в связи с изданием Приказа Минстроя России от 24.12.2019 № 861/пр).

[3] Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 05.07.2016 № Ф04-2714/2016 по делу № А70-13521/2015 (оставлено без изменения Постановлением Верховного Суда РФ от 10.10.2016 № 304-АД16-12581).

[4] СП 48.13330.2019. Свод правил. Организация строительства. СНиП 12-01-2004, утв. Приказом Минстроя России от 24.12.2019 № 861/пр (в ред. Приказа Минстроя России от 28.03.2022 № 207/пр).

Кроме того, перечни подготовительных работ, которые могут выполняться до выдачи разрешения на строительство, были утверждены в отношении строительства объектов инфраструктуры, предназначенных для подготовки и проведения Чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года[1], а также строительства объектов, необходимых для размещения инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития в пределах Дальневосточного федерального округа[2].

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

В 2017 году Министерством строительства и ЖКХ РФ подготовлена доработанная редакция проекта поправок[3] в ГрК РФ и отдельные законодательные акты, которым предлагается ввести в ГрК РФ понятие «комплекс работ подготовительного периода строительства, реконструкции», под которым предлагается понимать перечень видов работ, которые могут выполняться до выдачи разрешения на строительство в целях обеспечения начала строительства, реконструкции объекта капитального строительства. При этом проектом предусмотрено, что на выполнение таких работ необходимо будет получать отдельное разрешение. Однако, несмотря на то что проект получил положительное заключение ОРВ и должен был быть рассмотрен в Правительстве РФ, документ так и остался законопроектом[4], а предусмотренные им изменения относительно комплекса работ подготовительного периода строительства, реконструкции не вошли в масштабные поправки в ГрК РФ в 2018 году.

В 2020 году Правительство РФ на основании п. 1.1 ст. 52 ГрК РФ определило перечень видов подготовительных работ, не причиняющих существенного вреда окружающей среде и её компонентам, которые могут выполняться до выдачи разрешения на строительство[5] объектов федерального, регионального и местного значения[6] со дня направления проектной документации указанных объектов на экспертизу[7] либо со дня согласования органом исполнительной власти или организацией, уполномоченными на проведение экспертизы проектной документации, разделов проектной документации, изменений в них в случае, предусмотренном п. 15.5 ст. 48 ГрК РФ[8].

---

[1] Приказ Минстроя России от 04.08.2014 № 426/пр «Об утверждении перечня видов подготовительных работ, которые могут выполняться до выдачи разрешений на строительство объектов инфраструктуры, предназначенных для подготовки и проведения Чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года».

[2] Приказ Минвостокразвития России от 03.03.2015 № 25 «Об утверждении перечня видов подготовительных работ, выполнение которых допускается до получения разрешения на строительство объектов, необходимых для размещения объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития».

[3] Исключения установлены Постановлением Правительства РФ от 28.03.2022 № 502; к таковым относятся случаи, когда проектная документация разработана в целях ликвидации накопленного вреда окружающей среде, а также в целях реализации проектов рекультивации земель, которые использовались для размещения отходов производства и потребления, в том числе которые не предназначались для размещения отходов производства и потребления.

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

[5] Исключения установлены Постановлением Правительства РФ от 28.03.2022 № 502; к таковым относятся случаи, когда проектная документация разработана в целях ликвидации накопленного вреда окружающей среде, а также в целях реализации проектов рекультивации земель, которые использовались для размещения отходов производства и потребления, в том числе которые не предназначались для размещения отходов производства и потребления.

[6] Определения понятий объектов федерального, регионального и местного значения приведены в п.п. 18–20 ст. 1 ГрК РФ.

[7] Постановление Правительства РФ от 07.11.2020 № 1798 «Об утверждении перечня видов подготовительных работ, не причиняющих существенного вреда окружающей среде и её компонентам, которые могут выполняться до выдачи разрешения на строительство объекта федерального значения, объекта регионального значения, объекта местного значения, порядке их выполнения, а также экологических требованиях к их выполнению» (не распространяется на выполнение работ в отношении объекта, строительство, реконструкцию которого планируется осуществлять в границах особо охраняемой природной территории или центральной экологической зоны Байкальской природной территории).

[8] Постановление Правительства РФ от 14.10.2022 № 1834 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 07.11.2020 № 1798».

В указанный выше перечень вошли следующие работы:

1) подготовка земельного участка (освобождение от деревьев и иных насаждений; снос объектов; осуществление деятельности по обращению с отходами, образовавшимися в ходе подготовительных работ; осушение территории строительной площадки, понижение уровня грунтовых вод; устройство каналов и дренажей);
2) устройство ограждения строительной площадки, организация контрольно-пропускного режима, обеспечение строительной площадки противопожарным водоснабжением и инвентарём, выполнение мероприятий, необходимых для обеспечения транспортной безопасности на период строительства;
3) выполнение работ по созданию геодезической разбивочной основы для строительства, разбивке осей зданий и сооружений, входящих в объект, и закреплению их пунктами и знаками;
4) размещение некапитальных строений, сооружений (в том числе складских площадок и сооружений для материалов, конструкций и оборудования), необходимых для обеспечения строительства, реконструкции объекта;
5) устройство временных дорог и подъездных путей, вспомогательных сооружений, приспособлений и устройств;
6) устройство временных сетей инженерно-технического обеспечения (электроснабжения, теплоснабжения, связи, водоснабжения, водоотведения и сигнализации);
7) устройство рельсовых подкрановых путей, фундаментов (иных неподвижных оснований) стационарных кранов;
8) устройство дренажей и мелкозаглублённых водоотливов для осуществления водоотведения на земельном участке;
9) устройство берегоукрепления в целях реконструкции объектов, строительства объектов в границах земельного участка (его части), на котором расположен объект;
10) устройство крановых путей;
11) инженерная подготовка территории в границах ранее предоставленных земельных участков (их частей), включая объекты транспортной, энергетической, коммунальной, инженерной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры (в т. ч. строительство канализационных коллекторов с очистными сооружениями, сооружений и устройств связи для управления строительством и пр.);
12) разведочное бурение и исследование грунта (при наличии лицензии на пользование недрами);
13) производство земляных работ в целях реконструкции, строительства объектов в границах земель и (или) земельных участков (их частей), определённых проектом межевания территории либо утверждённой схемой расположения земельного участка на кадастровом плане территории (в т. ч. разработка, уплотнение и укрепление грунта, вертикальная планировка участка и пр.);
14) устройство шпунтового ограждения;
15) устройство подпорных стен;
16) защита трубопровода от коррозии (изоляционное покрытие, электрохимическая защита);
17) перенос и переустройство инженерных сетей, коммуникаций, попадающих в зону строительства объектов, если для строительства (реконструкции) таких сетей и коммуникаций не требуется проведение государственной экологической экспертизы, государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, получение разрешения на строительство[1].

[1] Перечень изложен с учётом изменений, внесённых Постановлением Правительства РФ от 16.05.2022 № 880 «О внесении изменений в перечень видов подготовительных работ, не причиняющих существенного вреда окружающей среде и её компонентам, которые могут выполняться до выдачи разрешения на строительство объекта федерального значения, объекта регионального значения, объекта местного значения со дня направления проектной документации указанных объектов на экспертизу такой проектной документации».

Большая часть результатов подобных подготовительных работ из перечня выше подлежит демонтажу после окончания строительства, реконструкции.

С учётом вышеизложенного необходимо констатировать, что в отсутствие законодательного разграничения видов подготовительных работ, не относящихся к строительным и не требующих получения разрешения на строительство, применимого ко всем объектам капитального строительства, а также в условиях недостатка общефедеральной устоявшейся практики по вопросу возможности осуществления подготовительных работ без получения разрешения на строительство, застройщик каждый раз рискует, приступая к выполнению подготовительных работ до получения разрешения на строительство, если на уровне региона не принято каких-либо специальных актов, регулирующих этот вопрос, и объект не относится к объектам федерального, регионального или местного значения.

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

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

Например, в соответствии с законодательством Санкт-Петербурга[2], некапитальные нестационарные строения и сооружения относятся к элементам благоустройства, размещаемым на территории земельного участка независимо от формы собственности на основании разработанного проекта благоустройства, подлежащего согласованию с уполномоченными Правительством Санкт-Петербурга исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга.

Аналогичное регулирование предусматривается законодательством Москвы[3], согласно которому объекты, не являющиеся объектами капитального строительства, относятся к объектам благоустройства, а правила их размещения устанавливаются Правительством Москвы. Например, проект размещения некапитальных объектов (предварительный и основной) без предоставления участков и установления сервитутов[4] подлежит согласованию с соответствующим департаментом города.

Несоблюдение установленного на уровне субъекта порядка согласования размещения объектов благоустройства, а равно самовольная установка таких объектов является основанием для привлечения к административной ответственности в соответствии с законами субъекта об административных правонарушениях[5].

---

[1] Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

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

[3] Закон г. Москвы от 30.04.2014 № 18 «О благоустройстве в городе Москве».

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

[5] Постановление Верховного Суда РФ от 27.07.2015 № 305-АД15-6840 по делу № А40-156062/2014; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.12.2016 № Ф05-18569/2016 по делу № А40-208771/2015-84-1725; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.10.2018 № 13АП-19425/2018 по делу № А56-118238/2017; Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 04.04.2018 № 78-АПГ18-7; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13.01.2021 № Ф07-15189/2020 по делу № А56-135300/2019; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18.01.2021 № Ф07-15426/2020 по делу № А56-2763/2020; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.11.2022 № Ф07-17684/2022 по делу № А56-5437/2022; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 12.12.2022 № Ф07-18524/2022 по делу № А56-9303/2022; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10.06.2024 № Ф07-7135/2024 по делу № А56-19780/2023; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.07.2024 № Ф07-7486/2024 по делу № А56-79281/2023 и др.

Помимо указанных вопросов, следует отметить, что Федеральным законом от 01.07.2021 № 275-ФЗ (далее – закон № 275-ФЗ)[1] в 2021 году были внесены существенные изменения в части регулирования исчерпывающих процедур в сфере строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Ст. 1 закона № 275-ФЗ предусмотрено дополнение ГрК РФ ст. 5.2, устанавливающей перечень мероприятий, осуществляемых при реализации проектов по строительству объектов капитального строительства взамен действовавшему ранее разрозненному регулированию. В силу ст. 6 закона № 275-ФЗ процедуры, предусмотренные нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и (или) муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления расположенных на его территории муниципальных образований, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, включённые в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, предусмотренные п. 2 ст. 6 ГрК РФ[2] (в редакции, действовавшей до 1 сентября 2021 года), могли осуществляться до 1 сентября 2022 года, до вступления в силу утверждённого Правительством Российской Федерации исчерпывающего перечня документов, сведений, материалов, согласований в соответствии с п. 9 ст. 5.2 ГрК РФ.

Во исполнение п. 9 ст. 5.2 ГрК РФ Правительством Российской Федерации в 2022 году был утверждён[3] исчерпывающий перечень, устанавливающий требования к составу, содержанию документов при:

1) приобретении прав на земельный участок;
2) утверждении и выдаче необходимых для выполнения инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства документов, сведений, материалов;
3) выполнении инженерных изысканий и осуществлении архитектурно-строительного проектирования;
4) строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию объекта капитального строительства;
5) государственном кадастровом учёте, государственной регистрации прав на объект капитального строительства.

В настоящий момент перечень 2022 года утратил силу, взамен него приняты Правила формирования и ведения реестра документов, сведений, материалов, согласований[4], в соответствии с которыми определяется перечень необходимых документов, в составе реестра (п. 6 Правил).

Кроме того, на период с 01.09.2022 по 01.09.2028 Правительством РФ утверждены состав и содержание технических требований и условий, подлежащих обязательному исполнению при архитектурно-строительном проектировании в целях реконструкции, капитального ремонта существующих линейных объектов в связи с планируемыми строительством, реконструкцией или

[1] Федеральный закон от 01.07.2021 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Утратил силу в связи с изданием закона № 275-ФЗ.

[3] Постановление Правительства РФ от 25.12.2021 № 2490 «Об утверждении исчерпывающего перечня документов, сведений, материалов, согласований, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и необходимых для выполнения предусмотренных частями 3–7 статьи 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

[4] Постановление Правительства РФ от 21.07.2023 № 1180 «О реестре документов, сведений, материалов, согласований, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и необходимых застройщику, техническому заказчику для выполнения предусмотренных частями 3–7 статьи 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами формирования и ведения реестра документов, сведений, материалов, согласований, предусмотренных нормативно-правовыми актами Российской Федерации и необходимых застройщику, техническому заказчику для выполнения предусмотренных частями 3–7 статьи 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства»).

капитальным ремонтом объектов капитального строительства, Правила их выдачи и досрочного прекращения их действия, а также Правила определения размера затрат на их подготовку, подлежащих возмещению правообладателю существующего линейного объекта[1].

1.2.2. Реконструкция

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

Таким образом, реконструкция – это всегда изменение каких-либо характеристик объекта. С точки зрения гражданского права реконструкция является переработкой вещи (ст. 220 ГК РФ), и, соответственно, в результате реконструкции всегда возникает новая вещь. Указанная позиция подтверждается внесёнными законодателем изменениями (ст.ст. 141.3, 141.4 ГК РФ): так, например, изменение характеристик здания или сооружения по общему правилу не влечёт образования новых здания или сооружения; помещения, машино-места как недвижимые вещи могут быть образованы в результате раздела недвижимой вещи либо в результате реконструкции здания, сооружения, при проведении которой указанные объекты образуются как новые недвижимые вещи[2].

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

Между тем ранее отдельные изменения характеристик объекта регистрирующий орган не считал реконструкцией и просто вносил запись об изменениях. К таким изменениям, например, относились изменение объёма выполненных строительно-монтажных работ (процент готовности) для объектов незавершённого строительства, изменение площади объекта в связи с её уточнением в установленном порядке, в том числе при изменении порядка определения площади объекта[3]. С 01.01.2017 вступил в силу новый закон о регистрации недвижимости[4] и порядок ведения Единого государственного реестра недвижимости[5], с 01.06.2021 – Приказ Росреестра № П/0241[6], с 12.02.2024 взамен Приказа Росреестра № П/0241 вступили в силу Приказ

[1] Постановление Правительства РФ от 31.12.2021 № 2608 «Об утверждении состава и содержания технических требований и условий, подлежащих обязательному исполнению при архитектурно-строительном проектировании в целях реконструкции, капитального ремонта существующих линейных объектов в связи с планируемыми строительством, реконструкцией или капитальным ремонтом объектов капитального строительства, Правил их выдачи и досрочного прекращения их действия, а также Правил определения размера затрат на их подготовку, подлежащих возмещению правообладателю существующего линейного объекта».

[2] Федеральный закон от 21.12.2021 № 430-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации», в ред. с изм., внес. ФЗ от 28.06.2022 № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] П. 68 Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, состава номера регистрации, утверждённых Приказом Минэкономразвития России от 23.12.2013 № 765 (утратил силу с 01.01.2017 в связи с изданием Приказа Минэкономразвития России от 21.11.2016 № 733).

[4] Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

[5] Утверждён Приказом Минэкономразвития России от 16.12.2015 № 943 (утратил силу в связи с изданием Приказа Минэкономразвития от 04.05.2021 № 243; новые порядки, форма, состав сведений и требования к заполнению были утверждены Приказом Росреестра от 01.06.2021 № П/0241).

[6] Приказ Росреестра от 01.06.2021 № П/0241 «Об установлении порядка ведения Единого государственного реестра недвижимости, формы специальной регистрационной надписи на документе, выражающем содержание сделки, состава сведений, включаемых в специальную регистрационную надпись на документе, выражающем содержание сделки, и требований к её заполнению, а также требований к формату специальной регистрационной надписи на документе, выража-

Росреестра № П/0514[1], Приказ Росреестра № П/0565[2], и при этом все перечисленные документы не предусматривают напрямую перечень случаев, в которых изменение характеристик объекта не является реконструкцией.

Реконструированная постройка, так же как и вновь возведённая, может оказаться самовольной постройкой, если застройщиком не будут получены необходимые согласования и соблюдены обязательные строительные и градостроительные нормы. При этом основным способом устранения нарушения будет являться реконструкция (п. 10 ст. 55.32 ГрК РФ). Так, если по делу о сносе самовольной постройки суд придёт к выводу об устранимости допущенных в ходе её возведения нарушений, независимо от заявленных истцом требований, суд обязан предоставить ответчику возможность привести самовольную постройку в соответствие с установленными требованиями путём реконструкции[3].

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

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

Работы, относящиеся к реконструкции:

- Изменение высоты, количества этажей, площади и/или объёма многоквартирного дома является реконструкцией[4].
- Если в результате выполнения работ появляется пристройка, изменяются внешние границы (параметры) здания (например, пристроен балкон, лоджия), суды практически единогласно признают такие работы реконструкцией[5].
- Работы по обустройству навесных фасадных систем хоть и не увеличивают площадь здания, по мнению Минрегиона РФ, являются работами по реконструкции, поскольку затрагивают конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности объекта капитального строительства[6].
- Работы по оборудованию отдельного входа в помещение в многоквартирном доме посредством разрушения части его внешней стены, являющейся несущей конструкцией, являются реконструкцией[7].

ющем содержание сделки, в электронной форме, порядка изменения в Едином государственном реестре недвижимости сведений о местоположении границ земельного участка при исправлении реестровой ошибки»; утратил силу в связи с принятием Приказа Росреестра № П/0514 от 07.12.2023.

[1] Приказ Росреестра от 07.12.2023 № П/0514 «Об установлении порядка ведения Единого государственного реестра недвижимости».

[2] Приказ Росреестра от 27.12.2023 № П/0565 «Об установлении порядка изменения сведений Единого государственного реестра недвижимости о местоположении границ земельного участка (земельных участков), местоположении здания, сооружения, объекта незавершённого строительства при исправлении реестровой ошибки».

[3] «Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.11.2022.

[4] «Обзор судебной практики по спорам, связанным с реконструкцией, переустройством и перепланировкой помещений в многоквартирном доме», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.12.2023 (п. 5).

[5] «Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.03.2014; «Обзор судебной практики по спорам, связанным с реконструкцией, переустройством и перепланировкой помещений в многоквартирном доме», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.12.2023 (п. 3).

[6] Письмо Минрегиона РФ от 22.02.2012 № 3706-ДШ/08.

[7] «Обзор судебной практики по спорам, связанным с реконструкцией, переустройством и перепланировкой помещений в многоквартирном доме», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.12.2023 (п. 4).

- Арбитражный суд Уральского округа усмотрел в работах по переустройству технического подполья в эксплуатируемый подвал реконструкцию[1].
- Увеличение высоты подвала и строительного объёма подземной части здания затрагивают характеристики надёжности и безопасности здания и являются реконструкцией[2].
- Изменение архитектурно-градостроительного облика многоквартирного дома посредством изменения характеристик террасы (её переоборудования в помещение путём возведения кровли и пр.) является реконструкцией и требует указания в проекте реконструкции[3].
- 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[4].
- Работы, при которых изменяются параметры объектов капитального строительства путём сооружения новых вентиляционных и конвейерных штреков, что влияет на площадь объекта, являются реконструкцией[5].
- Устройство пристроенной шахты лифта увеличивает площадь и объём многоквартирного жилого дома, изменяет параметры объекта капитального строительства, в связи с чем является реконструкцией[6].
- Изменение конфигурации кровли с двускатной на односкатную с незначительным уклоном в сторону от главного входа, то есть осуществление работ по изменению объёма, высоты объекта капитального строительства, является реконструкцией[7].
- Пристрой, представляющий собой лестнично-лифтовой узел из фундаментной монолитной плиты на пневмозабивных сваях, с каркасом из стальных конструкций и лифтовой шахтой из монолитного железобетона, скатной металлической кровлей не признаётся вспомогательным объектом и является реконструкцией нежилого здания[8].
- Перестройка здания с изменением планировки помещений, демонтажом и частичным переносом несущих стен здания и части фундамента, демонтажом внутренних стен является реконструкцией (в т. ч. без возможности восстановления, в таком случае объект подлежит сносу)[9].
- Пристрой балкона 2-го этажа из металлических конструкций, металлической лестницы для доступа к нему является реконструкцией[10].
- По мнению Росреестра, к реконструкции из совокупного толкования п. 14 ст. 1 ГрК РФ, п. 1 ст. 141.4 ГК РФ, п. 14 ст. 2 закона № 384-ФЗ следует относить изменение гра-

---

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

[2] Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 11.08.2021 № Ф09-5102/21 по делу № А50-36336/2019.

[3] «Обзор судебной практики по спорам, связанным с реконструкцией, переустройством и перепланировкой помещений в многоквартирном доме», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.12.2023 (п. 7).

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

[5] Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 27.01.2020 № Ф02-7220/2019 по делу № А3335093/2018 (Определением Верховного Суда РФ от 13.05.2020 № 302-ЭС20-6277 отказано в передаче дела в СКЭС ВС РФ).

[6] Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 23.09.2019 № Ф03-3735/2019 по делу № А04135/2019.

[7] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 11.12.2019 № Ф05-20761/2019 по делу № А40-136305/19149-1211.

[8] Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 17.12.2024 № Ф06-10656/2023 по делу № А65-35914/2023.

[9] Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26.02.2025 № Ф07-17282/2024 по делу № А21-4432/2023.

[10] Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 31.07.2025 № Ф10-1923/2025 по делу № А83-9132/2023.

ниц помещений, образование новых помещений из помещений, изменение внутренней планировки помещений, расположенных в нежилых зданиях и помещениях[1]. При этом следует учитывать, что данная позиция Росреестра полностью противоречит судебной практике[2].

Работы, которые не относят к реконструкции:

- Устройство отдельного входа в помещение в наружной стене здания в существующих границах реконструкцией не является (по мнению Жилищного комитета Санкт-Петербурга[3]).
- Выполнение дверного проёма вместо оконного в наружной стене также не является реконструкцией[4].
- Замена балконного профиля остекления с деревянного на металлопластиковый не является реконструкцией[5].
- Работы по утеплению наружных стен многоквартирного дома не являются действиями по реконструкции, как, впрочем, и перепланировкой или переустройством помещений[6].
- Не подпадают под понятие реконструкции работы, в результате которых изменилась площадь здания, при условии, что такое изменение площади не затрагивает конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности объекта капитального строительства, не превышает предельные параметры разрешённого строительства, установленные градостроительным регламентом. Например, если площадь здания уменьшилась за счёт монтажа и демонтажа внутренних перегородок, выравнивания стен и проведения более точных замеров[7].
- Возведение ограждающих конструкций на боковых выступах кровли, увеличивших площадь используемых помещений, не является реконструкцией, поскольку новый объект не создан, изменения не носят характера существенных[8].
- Демонтажные работы, работы по устройству перегородок из ГКЛ и каркасно-филёнчатых, работы по устройству проёма в конструкциях из кирпича, изменение линейных размеров и перераспределение площадей объединённых помещений при сохранении функционального назначения помещений являются капитальным ремонтом[9].
- Изменение входной группы (добавление тамбура площадью 6,5 кв. м) не является реконструкцией[10].
- Не подпадают под понятие реконструкции работы, не оказывающие влияния на общую целостность несущих конструкций здания и не ведущие к уменьшению их несущей способности, не затрагивающие эти конструкции, при условии, что они не приводят к снижению

[1] Письмо Росреестра от 30.01.2025 № 13-0728-АБ/25.

[2] Например, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 08.02.2024 № Ф05-36174/2023 по делу № А4147187/2023; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 05.12.2024 № Ф05-26558/2024 по делу № А409875/2024; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.12.2024 № Ф05-25381/2024 по делу № А4050945/2024; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 29.01.2025 № Ф05-29498/2024 по делу № А401356/2024 и др.

[3] Письмо Жилищного комитета Правительства Санкт-Петербурга от 13.12.2011 № 18-5796/11.

[4] Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25.09.2020 № Ф09-5343/20 по делу № А60-39104/2019 (Определением Верховного Суда РФ от 13.01.2021 № 309-ЭС20-21778 отказано в передаче дела в СКЭС ВС РФ).

[5] «Обзор судебной практики по спорам, связанным с реконструкцией, переустройством и перепланировкой помещений в многоквартирном доме», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.12.2023 (п. 9).

[6] Определение Верховного Суда РФ от 28.04.2015 № 11-КГ15-9.

[7] Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.01.2017 № Ф04-6799/2016 по делу № А463389/2016 (Определением Верховного Суда РФ от 23.05.2017 № 304-КГ17-5097 отказано в передаче дела в СКЭС ВС РФ).

[8] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.07.2019 № Ф05-11047/2019 по делу № А40-86557/2018.

[9] Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 19.05.2021 № Ф06-2613/2021 (Определением Верховного Суда РФ от 06.09.2021 № 306-ЭС21-15164 отказано в передаче дела в СКЭС ВС РФ).

[10] Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 31.01.2022 № Ф10-6339/2021 по делу № А83-7996/2021.

общей пространственной жёсткости здания и не влияют на безопасность конструкций здания[1].

- Проведение работ по установке систем видеонаблюдения[2], если оно не ведёт к изменению параметров многоквартирного дома, его частей, не является реконструкцией.
- Работы по разрытию (углублению) пола (до 0,5 м) являются обустройством пола, не относятся к новому строительству и не являются реконструкцией[3].
- Установка шлагбаума не является реконструкцией и не подлежит рассмотрению по правилам о самовольном строительстве[4].

Эти и многие другие примеры правоприменительной практики, разъяснений государственных органов подтверждают вывод о нечёткости границы между реконструкцией и другими работами в отношении объектов капитального строительства. В отдельных случаях государственные органы предпочитают в принципе не выражать определённую позицию, указывая, что конкретные работы могут быть отнесены и к реконструкции, и к капитальному ремонту[5]. В случае возникновения сомнений относительно характера предстоящих работ можно порекомендовать застройщику обратиться в соответствующий государственный (муниципальный) орган с заявлением о выдаче разрешения на строительство. Если застройщику повезёт, то он получит ответ от государственного органа, что для проведения работ, указанных в заявлении, разрешение на строительство не требуется. Данный ответ поможет в суде, если надзорный орган впоследствии изменит свой подход и попытается привлечь его к ответственности. Однако уполномоченный орган может отказать в выдаче разрешения на строительство и по строго формальным основаниям – отсутствует положительное заключение экспертизы проектной документации. В таком случае застройщику остаётся надеяться только на правоприменительную практику, в которой фигурировал тот вид работ, который застройщик собирается осуществлять. Но анализ такой практики в любом случае не даст однозначной гарантии аналогичного подхода уполномоченного органа и суда в конкретной ситуации.

Для проведения работ по реконструкции, влекущей уменьшение размера общего имущества, обязательным условием является получение согласия всех собственников помещений в многоквартирном доме[6].

Отдельно хотелось бы рассмотреть вопрос о разграничении работ по реконструкции и нового строительства со сносом старого здания. Несмотря на то, что по своему характеру оба названных вида работ требуют получения разрешения на строительство, встречаются на практике ситуации, когда разграничение таких понятий может играть существенную роль для застройщика. Например, в ситуации недопустимости нового строительства (а соответственно, и сноса как его этапа) в границах территории объекта культурного наследия установлена пп. 1 п. 1 ст. 5.1 закона РФ от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – закон № 73-ФЗ) либо в пределах зон охраны объектов культурного наследия, что предусматривалось в некоторых регионах[7]. Между

---

[1] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 27.09.2024 № Ф05-21277/2024 по делу № А40-284047/2023.

[2] Письмо Минстроя России от 01.10.2024 № 25866-ОГ/00 «О реконструкции многоквартирного дома».

[3] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 15.11.2024 № Ф05-25943/2024 по делу № А40-76286/2023.

[4] Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21.07.2025 № Ф04-1038/2025 по делу № А75-14477/2022.

[5] Например, Письмо Минстроя РФ от 06.09.2021 № 37970-ОД/08 «О разъяснении норм действующего законодательства в градостроительной деятельности».

[6] «Обзор судебной практики по спорам, связанным с реконструкцией, переустройством и перепланировкой помещений в многоквартирном доме», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.12.2023 (п. 11).

[7] Отметим, что законом РФ от 26.12.2024 № 485-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части 2 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» на федеральном уровне установлен запрет на установление в зонах охраны объектов культурного наследия запретов на проведение реконструкций и капитального ремонта попадающих в такую зону объектов недвижимости при условии, что не будут изменяться их параметры.

тем, исходя из формулировок закона РФ № 73-ФЗ, реконструкция объектов капитального строительства (которые не являются ОКН) без увеличения объёмно-пространственных характеристик в границах данной территории допускается. Более подробно вопросы, связанные с проведением каких-либо работ в отношении объектов культурного наследия, будут рассмотрены в соответствующих разделах.

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

1.2.3. Капитальный ремонт

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

В отличие от строительства или реконструкции в результате проведения работ по капитальному ремонту не возникает новая вещь. Кроме того, проведение капитального ремонта с 2011 года не требует прохождения экспертизы[1] 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 идёт только об их элементах);
- замена и (или) восстановление систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения объектов капитального строительства или их элементов.

Таким образом, определение капитального ремонта не предполагает создание новых видов конструкций либо систем и сетей инженерно-технического обеспечения, т. е. для отнесения работ к капитальному ремонту одним из признаков является существование самой конструкции или систем и сетей инженерно-технического обеспечения на момент начала работ (т. е. по об-

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

щему правилу при отсутствии системы вентиляции в здании её создание не относится к капитальному ремонту).

К капитальному ремонту относят восстановление утраченных первоначальных технических характеристик объекта, при этом основные технико-экономические показатели остаются неизменными[1].

Помимо определений, данных в ГрК РФ, для разграничения реконструкции и капитального ремонта суды зачастую руководствуются ведомственными строительными нормами Госкомархитектуры «Положение об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания жилых зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения», утверждёнными Приказом Госкомархитектуры от 23.11.1988 № 312[2]. 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, равно как государственные органы могут не дать в рамках разъяснений чёткого разграничения между дооборудованием объекта системами инженерного обеспечения как работами по реконструкции и работами по капитальному ремонту[3].

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;

---

[1] Письмо Минстроя России от 27.02.2018 № 7026-АС/08.

[2] Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 16.11.2015 № Ф06-2387/2015 по делу № А12-9157/2015; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10.10.2018 № Ф01-4519/2018 по делу № А29-1707/2017 (Определением Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 301-КГ18-21511 отказано в передаче дела в СКЭС ВС РФ); Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13.10.2017 № Ф07-8763/2017 по делу № А05-13489/2016; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01.11.2019 № Ф01-5047/2019 по делу № А29-17647/2018; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 10.12.2020 № Ф03-5184/2020 по делу № А04-2369/2020; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 16.12.2020 № Ф02-6197/2020 по делу № А3335211/2019; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26.02.2025 № Ф02-163/2025 по делу № А10-2554/2023 и др.

[3] Письмо Минстроя РФ от 06.09.2021 № 37970-ОД/08 «О разъяснении норм действующего законодательства в градостроительной деятельности».

- 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.

Перечень дополнительных работ, производимых при капитальном ремонте, приведён в Приложении 9 к указанному выше Приказу, а также в Приложении 8 к Положению о проведении планово-предупредительного ремонта производственных зданий и сооружений, действовавшему до 31.12.2020[1].

При этом, если какие-либо работы не предусмотрены в перечнях, это не означает, что они не относятся к капитальному ремонту. Требования Приказа и приведённого выше Положения не могут противоречить ГрК РФ.

Так, по мнению Минстроя России, перечень в Приложении 8 является примерным. В нём отсутствуют такие работы, как устройство вентилируемых фасадов. Однако, если работы по установке вентилируемых фасадов не имеют признаков реконструкции (либо иных капитальных вложений), их проведение признаётся капитальным ремонтом независимо от отсутствия наименования таких работ в перечне[2]. Необходимо отметить, что суды понимают под капитальным ремонтом не только непосредственно ремонт, но и работы, которые изменили объект в части, не касающейся его параметров как объекта капитального строительства.

Так, со ссылкой на определение капитального ремонта ФАС СЗО отказался признавать самовольной реконструкцией работы, в результате проведения которых часть подземной парковки стала пригодной для использования под торгово-развлекательную зону[3].

В 2021 году во исполнение п. 8.1 ст. 55.24 ГрК РФ был определён перечень[4] элементов строительных конструкций, элементов систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения зданий, сооружений (за исключением элементов несущих строительных конструкций), замена и (или) восстановление которых может осуществляться в ходе текущего ремонта зданий, сооружений.

Указанный перечень действует с 01.03.2022 по 01.03.2028 и насчитывает 40 разновидностей элементов строительных конструкций, в том числе:

1) отдельные элементы систем отопления, вентиляции и кондиционирования воздуха, оборудования индивидуального теплового пункта;
2) отдельные элементы системы электроснабжения без изменения схемных решений;
3) отдельные элементы систем водоснабжения, водоотведения;
4) отдельные элементы систем связи;
5) неработоспособные элементы сетей связи в случае, если такие сети не принадлежат организациям связи;
6) работоспособные элементы сетей связи в случае, если такие сети не принадлежат организациям связи;

---

[1] Положение о проведении планово-предупредительного ремонта производственных зданий и сооружений, утв. Постановлением Госстроя СССР от 29.12.1973 № 279 (утратило силу с 01.01.2021 в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 16.11.2020 № 1850).

[2] Письмо Минстроя России от 10.12.2018 № 49277-ОД/08 «О классификации работ по монтажу ранее отсутствующих систем утепления на эксплуатируемых зданиях».

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

[4] Постановление Правительства Российской Федерации от 30.11.2021 № 2120 «Об осуществлении замены и (или) восстановления отдельных элементов строительных конструкций зданий, сооружений, элементов систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения при проведении текущего ремонта зданий, сооружений» (действует до 01.03.2028).

7) выступающие элементы фасада (в том числе части элементов) в случае, если это не влечёт изменение характеристик здания, сооружения, предусмотренных утверждённой проектной документацией;
8) облицовочные плитки, архитектурные детали или кирпичи в перемычках, карнизах и других выступающих частях зданий, сооружений при угрозе их падения;
9) оконные и дверные блоки (поливинилхлоридные, деревянные, противопожарные), в том числе фурнитура к ним (доводчики, ручки, петли), если это не влечёт изменение характеристик здания, сооружения, предусмотренных утверждённой проектной документацией;
10) утепление металлических балок в случае их промерзания, если это не влияет на конструктивную надёжность и безопасность здания, сооружения;
11) цементные, бетонные и асфальтовые полы (заделка выбоин и трещин), если это не влечёт изменение характеристик здания, сооружения, предусмотренных утверждённой проектной документацией, и др.

Проведению капитального ремонта предшествует подготовка проектной документации (п. 2 ст. 48 ГрК РФ).

В случае проведения капитального ремонта объектов капитального строительства, финансируемого с привлечением средств бюджетной системы Российской Федерации, а также средств некоторых лиц, осуществляется подготовка сметы на капитальный ремонт объектов капитального строительства на основании акта, утверждённого застройщиком или техническим заказчиком и содержащего перечень дефектов оснований, строительных конструкций, систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения с указанием качественных и количественных характеристик таких дефектов, и задания застройщика или технического заказчика на проектирование в зависимости от содержания работ, выполняемых при капитальном ремонте объектов капитального строительства (п. 12.2 ст. 48 ГрК РФ).

Учёт выполнения работ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства ведётся:

- в общем журнале работ – основном документе, отражающем последовательность осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, в том числе сроки и условия выполнения всех работ, а также сведения о строительном контроле и государственном строительном надзоре;
- в специальных журналах работ – документах, отражающих выполнение отдельных видов работ, которые ведёт уполномоченный представитель лица, осуществляющего строительство, путём заполнения граф начиная с даты выполнения отдельного вида работ до даты фактического окончания выполнения таких работ; после завершения выполнения работ специальные журналы работ передаются застройщику или заказчику[1].

Кроме того, при производстве капитального ремонта оформляются и иные документы: исполнительная документация, в том числе акты освидетельствования работ, акты выполненных работ и т. д.

Дополнительно следует отметить, что в 2021 году был утверждён порядок[2] признания многоквартирных домов находящимися в ограниченно работоспособном техническом состоянии[3];

[1] Приказ Ростехнадзора от 12.01.2007 № 7 «Об утверждении и введении в действие Порядка ведения общего и (или) специального журнала учёта выполнения работ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства» (в настоящий момент утратил силу в связи с принятием Приказа Минстроя России от 02.12.2022 № 1026/пр, которым утверждены новые форма и порядок ведения общего журнала, вступившие в силу 01.09.2023 и действующие до 01.09.2029).

[2] Приказ Минстроя России от 26.08.2021 № 610/пр «Об установлении Порядка признания многоквартирных домов находящимися в ограниченно работоспособном техническом состоянии».

[3] Категория технического состояния конструкций, при которой имеются дефекты и повреждения, приведшие к некоторому снижению несущей способности, но отсутствует опасность внезапного разрушения, и функционирование конструкции возможно при контроле её состояния, продолжительности и условий эксплуатации (СП 13-102-2003. Правила обследования несущих строительных конструкций зданий и сооружений).

функционирование конструкций и эксплуатация такого многоквартирного дома возможны либо при контроле его технического состояния, либо при проведении необходимых мероприятий по восстановлению или усилению конструкций и (или) грунтов основания и последующем мониторинге технического состояния такого многоквартирного дома.

Постановлением Правительства РФ от 16.05.2022 № 881 на период с 01.09.2022 по 01.09.2028 установлен перечень работ по замене и (или) восстановлению несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, выполнение которых может осуществляться при осуществлении капитального ремонта зданий, сооружений[1].

В перечень включены следующие виды работ:

1) укрепление грунтов оснований, усиление контактной зоны «фундамент-грунт»;
2) усиление тела фундамента, пересадка на сваи, пересадка на плиту, консервация деревянных лежней и т. д.;
3) усиление колонн и ригелей каркаса металлическими и железобетонными обоймами, шпренгелями, усиление консолей и опорных узлов, проведение дополнительных опор;
4) усиление простенков, устройство металлических, железобетонных и штукатурных обойм и т. д.;
5) замена отдельных конструктивных элементов перекрытий, покрытий на аналогичные или с улучшенными характеристиками;
6) усиление, замена и (или) изменение количества несущих конструктивных элементов искусственных дорожных сооружений;
7) усиление, замена дорожных конструкций;
8) устройство дополнительных несущих конструкций;
9) восстановление, усиление несущей способности оснований и фундаментов, устройство подпорных стен;
10) погружение свай и шпунтов, устройство свайного основания и шпунтовых стен взамен вышедших (повреждённых) конструкций (без изменения расчётных нагрузок и основных проектных отметок).

С учётом вышеуказанного перечня установление различий между реконструкцией и капитальным ремонтом, рассмотренных в предыдущем разделе, может быть ещё более затруднительным. Судебная практика применения положений перечня на данный момент только подлежит полноценному формированию, хотя уже появились первые судебные акты, в которых суды при оценке видов работ и их относимости к реконструкции и капитальному ремонту учитывают содержание Постановления Правительства РФ от 16.05.2022 № 881[2]. Учитывают содержание изложенного перечня и эксперты при подготовке судебных экспертиз[3].

1.2.4. Переустройство и перепланировка

С 01.04.2024 согласно ст. 25 ЖК РФ перепланировка жилого помещения представляет собой изменение границ/площади помещения, образование новых помещений, изменение его внутренней планировки (в том числе без изменения границ/площади помещения). В результате перепланировки помещения могут быть изменены границы и (или) площадь смежных помещений. Перепланировка влечёт за собой необходимость внесения изменений в сведения ЕГРН о границах и (или) площади помещения или осуществления государственного кадастрового учё-

[1] Постановление Правительства РФ от 16.05.2022 № 881 «Об осуществлении замены и (или) восстановления несущих строительных конструкций объекта капитального строительства при проведении капитального ремонта зданий, сооружений».

[2] См., например, Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 02.04.2025 по делу № А56-108140/2023; Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 18.09.2025 по делу № А45-31691/2024 (оставлено без изменения Постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 08.12.2025 № 07АП-7063/2025); Решение Арбитражного суда города Москвы от 18.12.2025 по делу № А40-199881/25-139-1657.

[3] См., например, Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 12.12.2025 по делу № А27-9307/2024.

та образованных помещений и государственной регистрации прав на образованные помещения. При этом в прежней редакции ЖК РФ под перепланировкой понималось любое изменение конфигурации помещения в многоквартирном доме, требующее внесения изменений в технический паспорт объекта. Как сообщал Росреестр, изменилось только понятие перепланировки, приведённое в соответствие с положениями ст. 40 ЖК РФ, дополненное в том числе указанием на момент завершения процесса.

Отдельно можно выделить то, что суды общей юрисдикции пока что не восприняли изменение легального определения: достаточно часто при ссылке на ст. 25 ЖК РФ указывается на «изменение конфигурации, требующее внесения изменения в технический паспорт»[1], при этом в некоторых актах, разрешающих спорные правоотношения, также возникшие до внесения изменений, указана новая редакция п. 2 ст. 25 ЖК РФ[2].

Под переустройством жилого помещения согласно все той же ст. 25 ЖК РФ понимается установка, замена или перенос инженерных сетей, санитарно-технического, электрического или другого оборудования, требующие внесения изменений в технический паспорт жилого помещения.

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

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

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

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

Аналогичный перечень содержится в п. 3.7.4 Методического пособия по содержанию и ремонту жилищного фонда МДК 2-04.2004, утверждённого Госстроем России. В силу п. 1.3 данного пособия его применение не является обязательным, однако в судебных актах нередко можно встретить на него ссылку[3].

Несмотря на отсутствие в данных перечнях прямого указания на это, полагаем, что они носят открытый характер, поскольку системное толкование законодательства и анализ судебной практики позволяют относить к этим видам и другие работы, соответствующие понятиям, данным

---

[1] См., например, Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 21.08.2024 № 88-18138/2024; Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 11.12.2024 № 88-27033/2024; Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 16.04.2025 № 88а-6704/2025; Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 01.12.2025 № 88-19493/2025 и др.

[2] См., например, Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 30.09.2024 № 88-18607/2024; Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 02.07.2025 № 88а-11182/2025 и др.

[3] Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 27.03.2014 по делу № А81-889/2013; Определение Верховного Суда РФ от 15.05.2017 № 307-КГ17-4357 по делу № А42-9738/2015; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 24.09.2019 № 33-20436/2019 по делу № 2-66/2019; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 17.12.2019 № 33-30112/2019 по делу № 2-2026/2019; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 10.08.2022 № 33-15620/2022; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 01.02.2024 № Ф04-7462/2023 по делу № А70-26588/2022; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27.09.2024 № Ф06-6337/2024 по делу № А57-10665/2023; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 11.10.2024 № Ф10-3777/2024 по делу № А68-9968/2023; Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 09.12.2024 № 88-24511/2024; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 16.01.2025 № Ф06-10261/2024 по делу № А72-7011/2023; Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20.08.2025 по делу № 88-11098/2025 и др.

в ст. 25 ЖК РФ. Так, например, по мнению Минстроя России, устройство второго этажа (мезонина) в жилом помещении с целью увеличения площади комнаты является перепланировкой[1], а переустройством является в том числе установка ранее отсутствующего в помещении газового оборудования[2].

Также с 01.04.2024 изменилась и процедура завершения переустройства или перепланировки помещения[3]. Если раньше было достаточно получить акт приёмочной комиссии, который орган, осуществляющий согласование работ, направлял в Росреестр, теперь после завершения работ заявитель должен:

1) направить уведомление о завершении работ с обязательным приложением в случае перепланировки нового технического плана и сведений об уплате госпошлины в случае, если в результате перепланировки помещения были образованы новые помещения;
2) в течение 30 дней со дня получения уведомления приёмочная комиссия должна составить и утвердить акт о перепланировке и (или) переустройстве помещения.

Завершение работ при этом считается по-разному: переустройство завершается в день утверждения акта приёмочной комиссии, а перепланировка – со дня внесения в ЕГРН сведений об изменении помещения.

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

Однако на практике, когда в отношении нежилых помещений необходимо провести работы, которые не входят в понятие капитального ремонта и не изменяют параметры объекта капитального строительства, застройщики оформляют такие работы как перепланировку (переоборудование). Региональные власти идут им навстречу, принимая нормативные акты, так или иначе легализующие эту процедуру. Так, к полномочиям Жилищного комитета Правительства Санкт-Петербурга относится осуществление методического руководства по вопросам переустройства и перепланировки жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах, по вопросам оценки пригодности жилых помещений для проживания[4]. В соответствии с Положением о районной межведомственной комиссии, утверждённым Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 04.02.2005 № 112, к полномочиям данного органа относится согласование проектов на переустройство и перепланировку помещений в многоквартирном доме без изменения их назначения, а также оформление акта, подтверждающего завершение переустройства и (или) перепланировки таких помещений. При этом отсутствует указание, что такие процедуры выполняются только в отношении жилых помещений в многоквартирных домах. Подобные нормативные акты имеются и в Москве[5].

Судебная практика единообразна в вопросе распространения ст.ст. 25 и 26 ЖК РФ на нежилые помещения в многоквартирных жилых домах[6]. Вопрос о применении данных статей к нежилым зданиям остаётся открытым и во многом зависит от правоприменительной практики в регионах, а также от толкования уполномоченными органами (в частности, Росреестр прямо указывает, что в отношении помещений в нежилых зданиях понятие «перепланировка» неприменимо[7]).

---

[1] Письмо Минстроя России от 03.07.2019 № 24456-ОГ/04 «О проведении переустройства (перепланировки) помещения в многоквартирном доме».

[2] «Обзор судебной практики по спорам, связанным с реконструкцией, переустройством и перепланировкой помещений в многоквартирном доме», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.12.2023 (п. 15).

[3] Федеральный закон от 19.12.2023 № 608-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости».

[4] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30.12.2003 № 175 «О Жилищном комитете».

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

[6] Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 06.10.2014 № Ф03-3968/2014 по делу № А594317/2013; Определение Верховного Суда РФ от 14.10.2019 № 308-ЭС19-17826 по делу № А32-44429/2017.

[7] Письмо Росреестра от 30.01.2025 № 13-0728-АБ/25.

В то же время отдельные государственные органы при толковании норм ГрК РФ и ЖК РФ приходят к выводу, что реконструкция и перепланировка соотносятся как общее и частное. Так, Минэкономразвития России дало пояснение, согласно которому кадастровый учёт изменений и (или) постановка на учёт помещений в нежилых зданиях (сооружениях) в связи с их «перепланировкой» осуществляются в соответствии с техническим планом, подготовленным на основании документов о реконструкции здания (сооружения) или его части[1]. Аналогичной позиции придерживается Росреестр[2], при отказе в регистрации изменений ссылаясь на непредставление заявителем разрешения на ввод в эксплуатацию, но на данный момент такая позиция не получила широкого распространения.

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

Между тем, по нашему мнению, сложившаяся практика является порочной. Необходимость согласования переустройства или перепланировок в жилых домах с органами государственной (муниципальной) власти можно оправдать санитарными и прочими требованиями. Например, не допускается размещение над жилыми комнатами уборной, ванной (душевой) или кухни[3]. Но в отношении нежилых зданий должен применяться ГрК РФ, а не ЖК РФ.

Тем не менее Федеральным законом от 27.12.2018 № 558-ФЗ[4], вступившим в силу с 08.01.2019, внесены изменения в ЖК РФ, устанавливающие единый порядок регулирования переустройства и перепланировки жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме (пп. 7 п. 1 ст. 4 ЖК РФ). Теперь к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений (ст. 14 ЖК РФ) прямо относятся согласование переустройства и перепланировки нежилых помещений в многоквартирном доме (пп. 7 п. 1 ст. 14 ЖК РФ), также определение порядка получения документа, подтверждающего принятие решения о согласовании или об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме в соответствии с условиями и порядком переустройства и перепланировки помещений в многоквартирном доме (пп. 9.1 п. 1 ст. 14 ЖК РФ). Таким образом, собственники жилых и нежилых помещений обязаны согласовывать проведение переустройства и (или) перепланировки таких помещений с органами местного самоуправления (п.п. 1 и 2 ст. 26 ЖК РФ), получать согласие общего собрания на перепланировку и (или) переустройство помещения, если при этом затрагивается общее имущество МКД (пп. 3 п. 2 ст. 26 ЖК РФ), направлять в установленный законом срок уведомление о завершении работ с приложением необходимых документов, на основании которых приёмочная комиссия составляет и утверждает акт о перепланировке или переустройстве (п. 1 ст. 28 ЖК РФ). Кроме того, собственники помещений в МКД несут ответственность за самовольные переустройство и (или) перепланировку (ст. 29 ЖК РФ), вплоть до продажи помещения с публичных торгов[5].

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

---

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

[2] Письмо Росреестра от 30.01.2025 № 13-0728-АБ/25.

[3] П. 24 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утверждённого Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 № 47; «Обзор судебной практики по спорам, связанным с реконструкцией, переустройством и перепланировкой помещений в многоквартирном доме», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.12.2023 (п. 10).

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

[5] Продажа помещения с публичных торгов является исключительной мерой ответственности: п. 19 Обзора судебной практики по спорам, связанным с реконструкцией, переустройством и перепланировкой помещений в многоквартирном доме (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13.12.2023).

гивают характеристики объекта капитального строительства, могут выполняться без получения разрешения на строительство или каких-либо иных согласований.

Следует также учитывать и актуальную позицию Минстроя России (по совместительству ведающего вопросами ЖКХ) в части выполнения работ по перепланировке жилых помещений[1]. В частности, профильное ведомство указало, что при выполнении таких работ необходимо руководствоваться Правилами № 170, учитывать установленный запрет на проведение работ, ведущих к нарушению прочности или разрушению несущих конструкций здания, нарушению в работе инженерных систем и (или) установленного на здании оборудования, ухудшению сохранности и внешнего вида фасадов, нарушению противопожарных устройств; работ, ухудшающих условия эксплуатации и проживания всех или отдельных граждан дома; работ по расширению и устройству проёмов в стенах крупнопанельных и крупноблочных зданий. Также следует учитывать и требования к жилому помещению, установленные Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 № 47[2].

При этом Минстрой России подчеркнул, что, поскольку работы по перепланировке не являются новым строительством, к ним неприменимы требования СП 54.13330.2022 «СНиП 31-01-2003 Здания жилые многоквартирные»[3]. В то же время при производстве таких работ следует учитывать положения и требования ЖК РФ, закона № 384-ФЗ, а также Технического регламента о требованиях пожарной безопасности[4].

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

1.2.5. Работы по сохранению объектов культурного наследия

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

К работам по сохранению относятся консервация, ремонт, реставрация и приспособление для современного использования[5]. Подробнее о каждом из этих видов работ будет рассказано позднее в разделе 3.1 настоящего справочника.

Важно также отметить, что любые виды работ на объекте культурного наследия должны проводиться с сохранением предмета охраны[6]. Также не допускается проведение работ, изменяющих облик, объёмно-планировочные и конструктивные решения и структуры, интерьер выявленного объекта культурного наследия, объекта культурного наследия, включённого в реестр, в случае, если предмет охраны объекта культурного наследия не определён[7]. В таких случаях необходимо предварительное проведение государственной историко-культурной экспертизы в целях определения предмета охраны.

---

[1] Письмо Минстроя России от 25.11.2025 № 33023-ОГ/00.

[2] Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом».

[3] «СП 54.13330.2022. Свод правил. Здания жилые многоквартирные. СНиП 31-01-2003» (утв. Приказом Минстроя России от 13.05.2022 № 361/пр).

[4] Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

[5] Ст. 40 ФЗ от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – закон № 73-ФЗ).

[6] Пп. 2 п. 1 ст. 47.3 закона № 73-ФЗ.

[7] Пп. 3 п. 1 ст. 47.3 закона № 73-ФЗ.

Поправками в закон № 73-ФЗ[1], вступившими в силу 1 марта 2026 года, законодатель ввёл дополнительную категорию работ в отношении ОКН – работы, связанные с содержанием ОКН. При выполнении таких работ не требуется соблюдать процедуры, предусмотренные для работ по сохранению ОКН. К подобным работам относятся в том числе отдельные работы по текущему ремонту, перепланировке, переустройству. Подробнее о работах, связанных с содержанием ОКН, см. раздел 3.1 настоящего справочника.

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

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

Таблица 2. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРОЦЕДУР В ОТНОШЕНИИ ОБЪЕКТА КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Наименование работ	Работы по сохранению		«Общие» процедуры	
	Реставрация/ ремонт	Приспособление для современного использования	Перепланировка/ переустройство	Капитальный ремонт
Косметический ремонт	+	+	+	+
Углубление (понижение уровня пола) подвала (цокольного этажа)	–	+	–	–
Гидроизоляция подвала (цокольного этажа)	+	+	–	+
Демонтаж/монтаж внутренних некапитальных перегородок	–	+	+	+
Устройство дополнительных проёмов в капитальных стенах и перекрытиях (сводах) либо демонтаж частей стен, перекрытий (сводов)	–	+	+	–
Демонтаж старых / устройство новых лестничных пролётов	–	+	–	+
Демонтаж/перенос старых и прокладка новых инженерных коммуникаций	–	+	+/–	+
Замена инженерных систем	–	+	–	+
Замена лифтов, эскалаторов, автоматических дверей	–	+	–	+
Установка новых лифтов, эскалаторов, автоматических дверей	–	+	–/+	–
Ремонт кровли, в том числе с заменой стропильной системы	+	+	–	+
Надстройка этажа	–	+	–	–

[1] Федеральный закон от 07.06.2025 № 142-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Наименование работ	Работы по сохранению		«Общие» процедуры	
	Реставрация/ ремонт	Приспособление для современного использования	Перепланировка/ переустройство	Капитальный ремонт
Организация мансарды	–	+	–	–
Строительство пристройки	–	+	–	–
Пристройка балкона (лоджии)	–	+	–	–
Обустройство навесного фасада	–	+	–	+
Устройство отдельного входа в стене дома	–	+	+	–
Утепление наружных стен	+	+	+	+

1.2.6. Снос

До 2018 года порядок выполнения работ по сносу объектов капитального строительства (далее – ОКС) ГрК РФ не был детально урегулирован, что способствовало неоднозначной трактовке вопроса относительно необходимости получения какого-либо разрешения уполномоченного органа на осуществление сноса ОКС.

В основном судебная практика исходила из того, что работы по сносу (демонтажу) ОКС или его части относятся к строительной деятельности и требуют получения распоряжения органа местного самоуправления о сносе такого объекта. Данный вывод строился на системном толковании положений п. 13 ст. 1 ГрК РФ, ранее действующего пп. 7 п. 12 ст. 48 ГрК РФ, разъяснений Минэкономразвития России[1], а также Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию[2] (п.п. 1, 8, 10). При этом соответствующая практика сформирована по делам, в которых снос осуществлялся с целью последующего строительства, в связи с чем такие работы рассматривались в качестве отдельного этапа строительства, и их проведение должно быть санкционировано путём выдачи разрешения на строительство[3].

В то же время Верховный Суд РФ при рассмотрении вопроса о привлечении к ответственности за работы по демонтажу (сносу) без разрешения на строительство указал[4], что в отсутствие доказательств того, что работы по демонтажу (сносу) произведены на начальном этапе строительства либо в составе работ по реконструкции ОКС, сами по себе работы по демонтажу (сносу) к строительным работам не относятся, поэтому для выполнения таких работ получение разрешения на строительство не требовалось. При таких обстоятельствах отсутствуют основания для применения мер административной ответственности за выполнение строительных работ без разрешения (п. 1 ст. 9.5 КоАП РФ).

Однако по результатам изменений, внесённых в августе 2018 года в ГрК РФ[5], снос ОКС стал самостоятельным видом градостроительной деятельности (п. 1 ст. 1 ГрК РФ) и получил соот-

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

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

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

[4] Постановление Верховного Суда РФ от 10.10.2016 № 304-АД16-12581 по делу № А70-13521/2015; Постановление Верховного Суда РФ от 17.10.2016 № 304-АД16-13022 по делу № А70-15419/2015.

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

ветствующее регулирование в положениях главы 6.4 ГрК РФ, определившей, в частности, основания осуществления сноса; основания подготовки проекта организации работ по сносу; лиц, осуществляющих подготовку проекта организации работ по сносу; лиц, осуществляющих работы по сносу, и требования к ним; порядок направления уведомления о планируемом сносе; особенности сноса самовольных построек или приведения их в соответствие с установленными требованиями; особенности сноса объектов, расположенных в зонах с особыми условиями использования территорий, или приведения таких объектов в соответствие с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах зон с особыми условиями использования территорий.

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

Для осуществления сноса ОКС, в соответствии со ст. 55.30 ГрК РФ, необходимо соответствующее решение собственника объекта, застройщика либо в предусмотренных законом случаях суда или органа местного самоуправления (например, при сносе самовольной постройки). Однако не требуется принятие в качестве самостоятельного акта вышеуказанного решения в случае осуществления сноса ОКС в рамках реализации решения о комплексном развитии территории[1]. По общему правилу снос объекта осуществляется на основании проекта организации работ по сносу ОКС, подготавливаемого в качестве самостоятельного документа, за исключением ряда случаев (п. 2 ст. 55.30 ГрК РФ).

Во-первых, если снос ОКС осуществляется для целей нового строительства или реконструкции, то регулирование выполнения таких работ осуществляется в порядке гл. 6 ГрК РФ (п. 8 ст. 55.30 ГрК РФ), а сам проект работ по сносу подготавливается в составе проектной документации возводимого или реконструируемого объекта в качестве отдельного раздела. В случае необходимости сноса ОКС, их частей для строительства, реконструкции других объектов ОКС проект организации строительства ОКС должен содержать проект организации работ по сносу ОКС, их частей (пп. 2 п. 13 ст. 48 ГрК РФ).

Во-вторых, разработка проекта сноса не требуется для сноса гаражей физических лиц, садовых домов и хозяйственных построек на садовых участках, объектов ИЖС (с 01.05.2022 – за исключением строительства объектов ИЖС с привлечением денежных средств участников долевого строительства в соответствии с законом № 214-ФЗ[2]), некапитальных объектов, а также строений и сооружений вспомогательного использования (п. 3 ст. 55.30, пп.пп. 1–3 п. 17 ст. 51 ГрК РФ). Закон устанавливает право застройщика по собственной инициативе подготовить такой проект.

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

Требования к составу и содержанию проекта организации работ по сносу ОКС устанавливаются Правительством Российской Федерации (п. 5 ст. 55.30 ГрК РФ).

С 08.05.2019 вступили в силу Требования к составу и содержанию проекта организации работ по сносу объекта капитального строительства, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 26.04.2019 № 509[3] (далее – Требования к проекту).

Проект организации работ по сносу ОКС (далее – проект) состоит из текстовой и графической частей (п. 3 Требований к проекту).

---

[1] Согласно пп. 2 п. 1 ст. 67 ГрК РФ в решение о комплексном развитии территории, в частности, включается перечень ОКС, расположенных в границах территории, подлежащей комплексному развитию, в том числе перечень ОКС, подлежащих сносу.

[2] Пп. б п. 5 ст. 5 Федерального закона от 30.12.2021 № 476-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 476-ФЗ).

[3] Постановление Правительства РФ от 26.04.2019 № 509 «Об утверждении требований к составу и содержанию проекта организации работ по сносу объекта капитального строительства».

Текстовая часть проекта содержит (п. 4 Требований к проекту):

- основание для разработки проекта (решение собственника ОКС, или собственников помещений в нём, или застройщика, решение суда или органа местного самоуправления, соглашение о возмещении убытков, причинённых ограничением прав собственника ОКС или собственников помещений в нём в связи с установлением зоны с особыми условиями использования территории);
- вид и описание ОКС, подлежащего сносу, с указанием основных параметров, конструктивных и инженерно-технических характеристик;
- сведения о проектной документации ОКС, подлежащего сносу (при наличии);
- сведения о заключении государственной или негосударственной экспертизы проектной документации ОКС, подлежащего сносу (при наличии);
- сведения о результатах и материалах обследования ОКС, подлежащего сносу;
- перечень мероприятий по выведению из эксплуатации ОКС, подлежащего сносу;
- перечень демонтируемого технологического оборудования, габаритные размеры и массы, условия демонтажа и транспортирования (при наличии такого оборудования);
- сведения об условиях отключения ОКС от сетей инженерно-технического обеспечения в соответствии с условиями отключения ОКС, подлежащего сносу, от сетей инженерно-технического обеспечения, выданными организациями, осуществляющими эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения;
- перечень мероприятий по обеспечению защиты сносимого ОКС от проникновения посторонних лиц и животных в опасную зону и внутрь объекта, а также защиты зелёных насаждений;
- описание и обоснование принятого способа сноса ОКС;
- расчёт продолжительности работ по сносу ОКС в зависимости от технологии их выполнения (в случае, если такая необходимость определена собственником ОКС, или собственниками помещений в нём, или застройщиком);
- расчёты и обоснование размеров зон развала и опасных зон в зависимости от принятого способа сноса;
- оценку вероятности повреждения при сносе ОКС действующих сетей инженерно-технического обеспечения;
- описание и обоснование методов защиты и защитных устройств действующих сетей инженерно-технического обеспечения, согласованных с владельцами таких сетей;
- описание и обоснование решений по безопасному ведению работ по сносу ОКС;
- и многие иные сведения, полный перечень которых приведён в п. 4 Требований к проекту.

Графическая часть проекта содержит (п. 6 Требований к проекту):

- план земельного участка, в границах которого расположен ОКС, подлежащий сносу, и прилегающих территорий;
- обмерные чертежи планов, разрезов, фасадов ОКС, подлежащего сносу (в случае, если такая необходимость определена собственником объекта капитального строительства, или собственниками помещений в нём, или застройщиком);
- чертежи защитных устройств сетей инженерно-технического обеспечения;
- технологические карты-схемы последовательности сноса и разборки строительных конструкций, оборудования и сетей инженерно-технического обеспечения.

Кроме того, сам ГрК РФ содержит ряд требований, обязательных к соблюдению при подготовке проекта сноса ОКС:

- проект должен быть подготовлен специалистом по организации архитектурно-строительного проектирования, сведения о котором включены в национальный реестр соответствующих специалистов (п. 2 ст. 55.30 ГрК РФ);

- проект готовится на основании результатов и материалов обследования ОКС (п. 4 ст. 55.30 ГрК РФ);
- проект должен соответствовать требованиям технических регламентов, санитарно-эпидемиологическим требованиям, требованиям в области охраны окружающей среды, требованиям безопасности деятельности в области использования атомной энергии, требованиям к осуществлению деятельности в области промышленной безопасности (п. 4 ст. 55.30 ГрК РФ).

Дополнительно п. 6 ст. 55.30 ГрК РФ, как и п. 7 Требований к проекту предусматривается подготовка застройщиком или техническим заказчиком сметы на снос ОКС в случае, если снос осуществляется с привлечением средств:

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

Также к числу обязательных требований к сносу ОКС, установленных законом (п.п. 1, 2 ст. 55.31 ГрК РФ), относится предварительное отключение объекта от сетей инженерно-технического обеспечения, а также после вывода ОКС из эксплуатации в установленных федеральными законами случаях[1]. Порядок отключения ОКС от сетей инженерно-технического обеспечения устанавливается Правительством РФ.

С 19.07.2019 вступили в силу Правила отключения объекта капитального строительства от сетей инженерно-технического обеспечения, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 03.07.2019 № 850[2] (далее – Правила отключения), определяющие порядок отключения ОКС от сетей газораспределения, а также тепловых, электрических, водопроводных и канализационных сетей в случае сноса ОКС.

Правила отключения не распространяются на случаи сноса ОКС в целях нового строительства и реконструкции (п. 2 Правил отключения).

Для отключения ОКС от сетей застройщику необходимо получить в организациях, осуществляющих эксплуатацию соответствующих сетей, технические условия, выдаваемые на безвозмездной основе в течение 10 рабочих дней с даты поступления соответствующего письменного заявления (п. 2 ст. 55.31 ГрК РФ, п.п. 5, 9 Правил отключения). Требования к содержанию указанного заявления и приложениям к нему определены в п. 8 Правил отключения. В частности, застройщик должен указать планируемую дату отключения ОКС от сетей. Непредставление всех необходимых документов является основанием для отказа в выдаче условий отключения (п. 9 Правил отключения).

Отключение ОКС от сетей осуществляется в срок не более 30 рабочих дней со дня выдачи условий отключения, но не ранее планируемой даты отключения ОКС, указанной застройщиком в заявлении (п. 9 Правил отключения), подтверждается актом, подписанным соответствующей эксплуатирующей организацией (п. 2 ст. 55.31 ГрК РФ, п.п. 16, 17 Правил отключения).

---

[1] Необходимость выполнения процедур по выводу из эксплуатации предусматривается для технически сложных объектов: объектов электроэнергетики (ст. 44 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Постановление Правительства РФ от 30.01.2021 № 86 «Об утверждении Правил вывода объектов электроэнергетики в ремонт и из эксплуатации, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу совершенствования порядка вывода объектов электроэнергетики в ремонт и из эксплуатации»); источников тепловой энергии и тепловых сетей (ст. 21 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Постановление Правительства РФ от 08.07.2023 № 1130 «Об утверждении Правил вывода в ремонт и из эксплуатации источников тепловой энергии и тепловых сетей, признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и пункта 7 изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации по вопросу совершенствования порядка вывода объектов электроэнергетики в ремонт и из эксплуатации, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2021 г. № 86»); ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения (ст. 33 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»); гидротехнических сооружений (Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений») и др.

[2] Постановление Правительства РФ от 03.07.2019 № 850 «Об утверждении Правил отключения объекта капитального строительства от сетей инженерно-технического обеспечения».

В процессе сноса ОКС должны быть приняты меры, направленные на предупреждение причинения вреда жизни и здоровью людей, а также имуществу третьих лиц и окружающей среде. Кроме того, п. 3 ст. 55.31 ГрК РФ в процессе сноса предусмотрено устройство временных ограждений, подъездных путей, мероприятия по утилизации мусора. По сути, такие работы являются подготовительными, что приводит нас к важному практическому вопросу – необходимости получения соответствующего согласования (разрешения) и регулирования порядка взаимодействия застройщика и местных властей при осуществлении сноса ОКС.

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

К сожалению, правоприменительная практика показала, что неточная формулировка ГрК РФ привела к иному эффекту, чем ожидалось: уполномоченные органы стали массово отказывать в согласовании уведомлений о сносе с мотивировкой «есть основания полагать, что планируется последующее строительство». Фактически вместо снижения административного барьера мы оказались в ситуации его искусственного возведения, так как уполномоченные органы к таким «признакам» будущего строительства относят любые обстоятельства (например, получение градостроительного плана либо обращение за согласованием АГО). Как результат, задуманная как мера поддержки правообладателей норма о возможности сноса через уведомление с разработкой ограниченного объёма документации (что позволяло запараллелить процессы разработки проекта строительства и освобождения площадки от существующей застройки) стала основанием для получения отказов в согласовании сноса по формальным основаниям.

Согласно п.п. 9–14 ст. 55.31 ГрК РФ установлен уведомительный порядок начала и завершения сноса ОКС для целей, не связанных со строительством или реконструкцией, в том числе для сноса объектов, указанных в пп.пп. 1–3 п. 17 ст. 51 ГрК РФ.

Формы уведомлений утверждены Приказом Минстроя России от 24.01.2019 № 34/пр[1].

Уведомление о планируемом сносе необходимо подать в орган МСУ в письменной форме при личном обращении или посредством почтового отправления либо направления уведомления через единый портал государственных и муниципальных услуг[2] не позднее чем за семь рабочих дней до начала работ (п. 9 ст. 55.31 ГрК РФ). Наряду с указанными способами уведомление может быть направлено (п. 9.1 ст. 55.31 ГрК РФ) с использованием государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности с функциями автоматизированной информационно-аналитической поддержки осуществления полномочий в области градостроительной деятельности.

Здесь необходимо отметить, что по смыслу п. 11 ст. 55.31 ГрК РФ непредставление прилагаемых к уведомлению документов (результаты и материалы обследования, проект организации работ или, в отдельных случаях, сметы) не препятствует началу сноса, поскольку в таких случаях орган МСУ запрашивает их у заявителя. После завершения работ по сносу ОКС не позднее семи рабочих дней застройщик или технический заказчик также уведомляют об этом орган МСУ указанными способами (п.п. 12, 12.1 ст. 55.31 ГрК РФ).

---

[1] Приказ Минстроя России от 24.01.2019 № 34/пр «Об утверждении форм уведомления о планируемом сносе объекта капитального строительства и уведомления о завершении сноса объекта капитального строительства».

[2] Пп.пп. «б», «г» п. 15 ст. 1 Федерального закона от 01.07.2021 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 275-ФЗ).

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

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

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

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

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

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

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

В то же время следует отметить применимость нормы ст. 9.5.2 КоАП РФ, введённой[1] в конце 2018 года, поскольку положениями п.п. 11 и 14 ст. 55.31 ГрК РФ прямо предусмотрено размещение в ИСОГД уведомления о начале сноса и прилагаемых к нему документов, а также уведомления о завершении сноса именно тем органом местного самоуправления, в который обязан направлять такие уведомления застройщик или технический заказчик, осуществляющие снос ОКС. Диспозиция ст. 9.5.2 КоАП РФ предусматривает административную ответственность в том числе юридических лиц за нарушение сроков направления в органы местного самоуправления, уполномоченные на ведение государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД), документов, материалов или сведений о них, подлежащих размещению в соответствии с ГрК РФ в таких информационных системах. Следовательно, нарушение предусмотренного для сноса ОКС уведомительного порядка образует признаки состава указанного административного правонарушения.

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

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

На основании п. 1 ст. 235 ГК РФ и с учётом разъяснений, данных в п. 38 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25[1], в случае сноса объекта недвижимости право собственности на него прекращается по факту уничтожения (утраты физических свойств) имущества вне зависимости от соблюдения уведомительного порядка сноса.

ОКС, который прекратил существовать, в соответствии с законом о государственной регистрации недвижимости[2] подлежит снятию с кадастрового учёта в заявительном порядке:

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

При снятии с учёта ОКС необходимо иметь в виду, что если в здании (сооружении), которое прекратило существование, были поставлены на учёт и зарегистрированы права на помещения и (или) машино-места, то одновременно проводится снятие с кадастрового учёта и госрегистрация прекращения прав не только на само здание (сооружение), но и на все помещения и машино-места в нём[3].

Что касается налогообложения, то, как указал Верховный Суд РФ[4], право на недвижимую вещь не может существовать в отсутствие самой вещи. При этом налогообложение прекратившего существование объекта недвижимого имущества (снесённого здания) признаётся неправомерным, независимо от момента снятия такого объекта с кадастрового учёта и государственной регистрации прекращения права на него. Таким образом, в целях администрирования налога на имущество организаций в отношении ликвидированных в связи со сносом объектов недвижимости применяются[5] указанные разъяснения Верховного Суда РФ.

Однако в суде необходимо будет подтвердить, что ОКС действительно снесён. Само по себе нахождение объекта в аварийном состоянии, обуславливающем необходимость его сноса, не свидетельствует об отсутствии обязанности по уплате налога на имущество в отношении такого объекта[6].

Для снятия прекратившего существование ОКС с кадастрового учёта как одновременно с госрегистрацией, так и отдельно от неё по общему правилу вместо правоустанавливающего документа в качестве документа-основания нужно представить акт обследования[7], в котором кадастровый инженер подтверждает прекращение существования ОКС. С 16.03.2022 действует новый приказ Росреестра[8], которым установлены новые форма акта обследования и предъявляемые к нему требования.

Если с учёта снимается снесённое здание, права на которое не зарегистрированы в ЕГРН, помимо акта обследования, может потребоваться также правоустанавливающий документ, подтверждающий права заявителя на объект или земельный участок, на котором был расположен

---

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

[2] Пп. 3 п. 3, пп. 2 п. 5 ст. 14, пп.пп. 4, 4.1 п. 1, пп. 2 п. 2 ст. 15 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – закон № 218-ФЗ).

[3] П. 7 ст. 40 закона № 218-ФЗ.

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

[5] Письмо ФНС России от 24.09.2018 № БС-4-21/18577 «О направлении копии Определения Верховного Суда Российской Федерации от 20.09.2018 № 305-КГ18-9064»; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 29.10.2018 № Ф05-9950/2018 по делу № А40-185049/2017.

[6] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.04.2022 № Ф05-1218/2022 по делу № А40-100562/2021; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 30.12.2019 № Ф05-21336/2019 по делу № А40-58839/2019.

[7] Пп. 7.4 п. 2 ст. 14, п. 1 ст. 23 закона № 218-ФЗ.

[8] Приказ Росреестра от 24.05.2021 № П/0217 «Об установлении формы и состава сведений акта обследования, а также требований к его подготовке».

прекративший существование объект, поскольку заявление о снятии ОКС с учёта может подать либо его собственник, либо собственник такого земельного участка (например, в ситуациях, когда собственник был ликвидирован или объект недвижимости не имел собственника)[1]. В ряде случаев снятие с кадастрового учёта ОКС производится по заявлению органа государственной власти или органа местного самоуправления[2].

1.3. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ РЕГЛАМЕНТ

1.3.1. Виды разрешённого использования

Одной из важнейших характеристик земельного участка является вид разрешённого использования (далее – ВРИ), определяющий назначение объектов капитального строительства, которые могут быть возведены на земельном участке.

До недавнего времени в законодательстве отсутствовало системное и универсальное регулирование вопросов установления и выбора ВРИ, и на местных уровнях существовали различные подходы, что вело к неопределённости правового регулирования, а также к множественным спорам (в том числе в части отказов в предоставлении и выкупе земельных участков).

Новый комплексный подход был закреплён Федеральным законом от 31.07.2025 № 295-ФЗ[3] (далее – закон № 295-ФЗ), принятым по прошествии более 7 лет разработки. Изменения были внесены в ряд законодательных актов, включая ЗК РФ и ГрК РФ, и вступили в силу с 1 марта 2026 года.

В частности, ЗК РФ был дополнен новой главой II.1, закрепившей общие положения о ВРИ, включая само понятие ВРИ. Согласно п. 1 ст. 14.1 ЗК РФ под ВРИ следует понимать вид деятельности, которую с учётом ограничений, установленных в соответствии с ЗК РФ, другими федеральными законами, допускается осуществлять на земельном участке, а также над и под его поверхностью, если иное не предусмотрено ЗК РФ, другими федеральными законами.

По общему правилу ВРИ устанавливаются регламентами использования земель, к которым относятся:

1) градостроительный регламент, который утверждается в составе ПЗЗ;
2) лесохозяйственный регламент, который предусматривает ВРИ в отношении лесных участков из состава земель лесного фонда, за исключением лесных участков, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) федерального значения;
3) положение об ООПТ, которое предусматривает ВРИ в отношении земельных участков, расположенных в границах ООПТ, за исключением земельных участков, находящихся в границах населённых пунктов, расположенных в границах ООПТ.

Регламенты использования земель устанавливают ВРИ земельных участков соответственно для каждой территориальной зоны, каждого лесничества, каждой ООПТ и применяются ко всем земельным участкам, находящимся в границах указанных территориальной зоны, лесничества, ООПТ, если иное не предусмотрено ЗК РФ, другими федеральными законами (п. 4 ст. 14.1 ЗК РФ).

---

[1] Пп.пп. 2, 2.1 п. 2 ст. 15 закона № 218-ФЗ (в ред. Федерального закона от 30.04.2021 № 120-ФЗ).

[2] Пп. 2.2 п. 2 ст. 15 закона № 218-ФЗ (в ред. Федерального закона от 30.04.2021 № 120-ФЗ).

[3] Федеральный закон от 31.07.2025 № 295-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

ВРИ земельных участков сельскохозяйственного назначения, за исключением садовых и огородных земельных участков, а также земельных участков общего назначения, расположенных в границах территорий ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, устанавливаются и изменяются в соответствии с федеральным законом (п. 3 ст. 14.2 ЗК РФ).

В настоящее время такой федеральный закон не принят, и до дня его принятия следует руководствоваться переходными положениями закона № 295-ФЗ. Если в отношении земельного участка сельскохозяйственного назначения, не являющегося сельскохозяйственными угодьями, установлен градостроительный регламент, его ВРИ выбираются правообладателем такого земельного участка из числа ВРИ, предусмотренных указанным регламентом, в соответствии с ЗК РФ в редакции закона № 295-ФЗ. В остальных случаях ВРИ изменяется решением исполнительного органа субъекта РФ. В случае образования земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, в отношении которого не установлен ВРИ, ВРИ образуемого земельного участка устанавливается решением об утверждении схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, решением о предварительном согласовании предоставления земельного участка. При таком изменении ВРИ и образовании земельного участка не могут устанавливаться ВРИ, не соответствующие целевому назначению земель сельскохозяйственного назначения, а также ВРИ, предусматривающий ведение гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд.

Также предусмотрено, что ВРИ земельных участков, относящихся к сельскохозяйственным угодьям, установленные до дня вступления в силу закона № 295-ФЗ, являются действительными.

Для ряда земельных участков ВРИ устанавливаются документацией по планировке территории (ППТиПМ) независимо от регламентов использования земель, что нами будет подробно рассмотрено далее.

Независимо от категории земель и регламентов использования земель также устанавливаются ВРИ земельных участков в целях их использования для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Соответствующее решение о ВРИ принимается федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в области обороны страны и безопасности государства, в области мобилизационной подготовки и мобилизации. Такое решение не может предусматривать строительство жилых и многоквартирных домов, объектов социально-культурного, коммунально-бытового назначения, иных объектов, непосредственно не предназначенных для обеспечения осуществления полномочий в области обороны страны и безопасности государства, мобилизационной подготовки и мобилизации, обустройства государственной границы РФ.

Земельные участки, здания или сооружения (за исключением здания или сооружения, в отношении которых принято решение о сносе самовольной постройки), установленные ВРИ (назначение) которых не соответствуют ВРИ, установленным регламентами использования земель, документацией по планировке территории, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с указанными регламентами, документацией, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Также отметим, что ранее действие градостроительных регламентов не распространялось на земельные участки в границах памятников и ансамблей, включённых в реестр, а также в границах территорий памятников или ансамблей, которые являются выявленными ОКН. Со вступлением в силу изменений, предусмотренных законом № 295-ФЗ, указанные участки были исключены из перечня случаев-исключений, и теперь ВРИ, установленные градостроительным регламентом, распространяются также и на участки в границах памятников и ансамблей.

До утверждения Правил землепользования и застройки, изменений, предусматривающих ВРИ земельных участков и объектов капитального строительства, предельные (минимальные и [или] максимальные) размеры земельных участков в границах территорий памятников и ансамблей, такие участки и объекты капитального строительства используются в соответствии с ВРИ, установленными до дня вступления в силу закона № 295-ФЗ (п. 10 ст. 16 закона № 295-ФЗ).

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

В случае утверждения градрегламента он включает в себя информацию о трёх категориях ВРИ:

- основные
- вспомогательные
- условно разрешённые

Основные ВРИ отражают то назначение объектов капитального строительства, которое, по мнению разработчиков ПЗЗ, предпочтительно в рамках конкретной территориальной зоны. По общему правилу, правообладатель вправе выбирать любой основной ВРИ из числа предусмотренных градрегламентом без разрешений и согласований (п. 1 ст. 14.4 ЗК РФ). Для выбора основного ВРИ правообладатель земельного участка обязан направить заявление о внесении в ЕГРН сведений о выбранных виде или видах разрешённого использования земельного участка в орган регистрации прав. Направление указанного заявления не требуется в случае, если правообладатель земельного участка планирует или осуществляет его использование в соответствии с одним или несколькими основными ВРИ земельного участка, сведения о которых внесены в ЕГРН в отношении земельного участка (п. 2 ст. 14.4 ЗК РФ).

С учётом указанного законом прямо предусмотрено право правообладателя на выбор нескольких основных ВРИ[1].

Следует отметить, что такое нормативное закрепление обобщило правовые позиции, ранее сформированные судебной практикой. Часть из них и до изменений закона № 295-ФЗ была закреплена в п. 2 ст. 7 ЗК РФ в соответствии с позициями КС РФ и ВС РФ[2]. Однако в связи с новым регулированием соответствующие положения утратили силу и получили своё закрепление и дальнейшее развитие в новых статьях ЗК РФ.

Основной ВРИ земельного участка считается выбранным в отношении земельного участка со дня внесения сведений о нём в ЕГРН (п. 4 ст. 14.1 ЗК РФ). Указанная норма не является новой, аналогичное положение предусматривалось ранее абзацем 4 п. 2 ст. 7 ЗК РФ.

И суды исходят из того, что если изменение основного ВРИ по сравнению с данными кадастра произошло, но в ЕГРН не было внесено соответствующих изменений, то собственник может быть привлечён к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ[3].

В судебных актах указывается на то, что наличие в соответствии с градостроительным регламентом права использования участка в соответствии с новым ВРИ не отменяет следующей

---

[1] При этом данный вопрос иногда ещё более детально урегулирован в ПЗЗ различных регионов / муниципальных образований.
Так, в Постановлении Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» установлено, что:
– в границах одного земельного участка допускается с соблюдением градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов размещение двух и более объектов капитального строительства с основными, условно разрешёнными и (или) вспомогательными видами использования;
– в границах одного земельного участка, в составе одного объекта капитального строительства допускается с соблюдением градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов размещение двух и более разрешённых видов использования (основных, условно разрешённых и [или] вспомогательных).

[2] Постановление КС РФ от 16.10.2020 № 42-П; Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ № 305-ЭС20-15622 от 08.02.2021.

[3] Например, Постановление Верховного Суда РФ от 02.11.2023 № 5-АД23-77-К2; Определение Верховного Суда РФ от 13.10.2023 № 302-ЭС23-20334 по делу № А33-2430/2022; Определение Верховного Суда РФ от 12.12.2022 № 309ЭС22-16836 по делу № А60-25785/2021; Постановление Верховного Суда РФ от 11.03.2016 № 304-АД16-220 по делу № А45-11841/2015; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 22.01.2025 № Ф10-5346/2024 по делу № А64-2950/2024; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.03.2022 № Ф07-17/2022 по делу № А66-16492/2020; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 29.07.2024 № Ф05-12813/2024 по делу № А40-195918/2023; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18.05.2022 № Ф04-2178/2022 по делу № А75-14258/2021.

из системного толкования законодательства обязанности оформить в установленном порядке свой выбор ВРИ (путём внесения в ЕГРН сведений об изменении ВРИ). Соответственно, позиция судов сводится к тому, что фактическое использование земельного участка должно отвечать разрешённому использованию, предусмотренному градостроительным регламентом (очевидно, за изъятиями, предусмотренными п. 3 ст. 14.3 и ст. 85 ЗК РФ, в части права в определённых случаях использовать участок без приведения ВРИ в соответствие с градрегламентом), и совпадать со сведениями, внесёнными в ЕГРН.

В п. 1 Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешённого использования земельного участка, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14.11.2018 (далее в настоящем подразделе – Обзор), также указывается на то, что при наличии утверждённых ПЗЗ применительно к участку, находящемуся в частной собственности, изменение сведений о разрешённом использовании (основные и вспомогательные ВРИ) производится на основании заявления заинтересованного лица и необходимых для кадастрового учёта документов с использованием процедуры кадастрового учёта изменений объекта недвижимости.

Аналогичные положения, введённые ещё до поправок 2021 и 2025 гг. в ЗК РФ, предусматриваются некоторыми ПЗЗ, например, в ПЗЗ СПб, утв. Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № 524, закреплено, что ВРИ земельных участков и объектов капитального строительства считается изменённым со дня внесения в ЕГРН сведений о таком ВРИ в порядке, предусмотренном действующим законодательством (как до, так и после изменений ПЗЗ СПб от 19.12.2025 – в п. 3.1.5 приложения № 1).

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

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

Кроме того, в отличие от всех остальных субъектов РФ, в Москве и Московской области[2] допускается взимать плату за изменение ВРИ.

Так, согласно ст. 12.1 закона г. Москвы от 19.12.2007 № 48[3] выбор предусматривающего строительство, реконструкцию объекта капитального строительства ВРИ земельного участка, находящегося в собственности физического лица или юридического лица, осуществляется в соответствии с федеральным законодательством и нормативными правовыми актами города Москвы при условии внесения данным лицом платы за изменение ВРИ земельного участка.

---

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

[2] Закон Московской области от 07.06.1996 № 23/96-ОЗ (ред. от 26.12.2025) «О регулировании земельных отношений в Московской области».

[3] Закон г. Москвы от 19.12.2007 № 48 (ред. от 25.06.2025) «О землепользовании в городе Москве».

Внесение платы осуществляется до государственного кадастрового учёта изменений (п. 5 ст. 22 Федерального закона от 05.04.2013 № 43-ФЗ[1]).

В предусмотренных случаях собственники освобождаются от внесения платы за изменение ВРИ. Например, ст. 12.2 закона г. Москвы от 19.12.2007 № 48 предусмотрено такое основание для освобождения, как установление запрета на строительство и (или) реконструкцию зданий, строений, сооружений, который не снят на день обращения за расчётом платы за изменение ВРИ. Порядок определения размера платы за изменение ВРИ устанавливается подзаконными актами. В Москве таким актом является Постановление Правительства Москвы от 10.09.2013 № 593-ПП[2].

В 2023 году в указанное постановление были внесены изменения, согласно которым плата за изменение ВРИ подлежит перерасчёту в случае, если принято решение о внесении изменений в ПЗЗ г. Москвы, предусматривающие увеличение технико-экономических показателей ОКС, установленных градостроительным регламентом исходя из разницы таких показателей и ранее установленных. При этом плата подлежит внесению до вступления в силу правового акта о внесении изменений в ПЗЗ г. Москвы.

Также отметим, что в конце 2020 года в ст. 37 ГрК РФ был введён п. 4.1[3], в соответствии с которым со дня принятия решения о КРТ и до дня утверждения документации по планировке территории, в отношении которой принято решение о её комплексном развитии, изменение ВРИ земельных участков и (или) объектов капитального строительства, расположенных в границах такой территории, не допускается.

Данная поправка объясняется спецификой КРТ и необходимостью определения разрешённого использования в отношении соответствующей территории в документации по планировке.

Вспомогательные ВРИ также разрешены к выбору правообладателями участков без дополнительных разрешений и согласований, но только в качестве дополнительных по отношению к основным или условно разрешённым ВРИ в силу прямого указания п. 3 ст. 14.1 ЗК РФ и п. 1 ст. 37 ГрК РФ. Выбор вспомогательного ВРИ без выбора основного ВРИ противоречит ГрК РФ[4] и ЗК РФ. Например, на земельном участке может быть установлен основной ВРИ «сельское хозяйство» и вспомогательный – «природно-познавательный туризм»[5], «для индивидуального жилищного строительства» или «торговые объекты площадью не более 100 кв. м»[6].

Данные положения подтверждаются и в п. 5 Обзора. В указанном пункте подчёркивается, что выбор вспомогательного ВРИ в качестве дополнительного к основному ВРИ может осуществляться применительно к одному участку. Если лицу принадлежат два соседних участка (лицо планирует приобрести второй участок), то осуществление деятельности только в соответствии со вспомогательным ВРИ на одном участке (при одновременном осуществлении деятельности в соответствии с основным ВРИ на другом) будет противоречить ГрК РФ[7]. Следует отметить, что

---

[1] Федеральный закон от 05.04.2013 № 43-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Постановление Правительства Москвы от 10.09.2013 № 593-ПП (ред. от 09.02.2026) «Об утверждении Порядка определения платы за изменение вида разрешённого использования земельного участка, находящегося в собственности физического лица или юридического лица, на другой вид такого использования, предусматривающий строительство и (или) реконструкцию объекта капитального строительства, и Перечня видов объектов капитального строительства, имеющих важное социально-экономическое значение для города Москвы, при строительстве и (или) реконструкции которых плата за изменение вида разрешённого использования земельного участка не взимается».

[3] Федеральный закон от 30.12.2020 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий».

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

[5] Письмо Минэкономразвития России от 03.07.2015 № Д23и-3107.

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

[7] С учётом вступления в силу 01.09.2023 Постановления Правительства РФ от 04.05.2023 № 703 «Об утверждении критериев отнесения строений и сооружений к строениям и сооружениям вспомогательного использования»

после утверждения Правительством РФ критериев вспомогательных объектов недвижимости это разъяснение следует признать устаревшим.

Устанавливать в градостроительном регламенте только вспомогательные ВРИ (не предусматривая основных) либо застраивать земельный участок исключительно объектами, соответствующими вспомогательному ВРИ, недопустимо. Такие объекты должны строиться совместно с объектами, соответствующими основным или условно разрешённым ВРИ, для использования или обслуживания таких объектов. При этом в ПЗЗ обычно предусматриваются ограничения по использованию участка в соответствии со вспомогательными видами его использования. Такое право органов власти на установление ограничения предусмотрено теперь и п. 1.2 ст. 38 ГрК РФ (в редакции закона № 295-ФЗ), согласно которому может быть установлен процент площади земельных участков, которую допускается использовать в соответствии со вспомогательными ВРИ земельных участков (включая максимальный процент застройки земельного участка в соответствии со вспомогательными ВРИ).

Так, например, в ПЗЗ Санкт-Петербурга в качестве общего правила закреплён следующий подход: вспомогательные ВРИ выбираются при соблюдении строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов из числа основных ВРИ или условно разрешённых видов использования (далее – УРВИ) при соблюдении одного из следующих условий:

- суммарная доля площади помещений зданий, строений и сооружений, занимаемых объектами вспомогательных ВРИ, расположенных на одном земельном участке, не должна превышать 30 % общей площади помещений зданий, строений и сооружений на данном земельном участке, включая подземную часть;
- часть площади земельного участка, занимаемая отдельно стоящими объектами вспомогательных ВРИ с относящимся к ним озеленением, местами для стоянки (размещения) индивидуального автотранспорта, иными параметрами разрешённого строительства, необходимыми в соответствии с действующим законодательством элементами инженерного обеспечения и благоустройства, не должна превышать 15 %[1] общей площади соответствующего земельного участка.

В отличие от основных и вспомогательных УРВИ не могут быть выбраны собственником по своему усмотрению. Согласно п. 5 ст. 14.1 ЗК РФ использование земельного участка в соответствии с УРВИ допускается только после предоставления разрешения в предусмотренном порядке и внесения сведений о нём в ЕГРН. Тем самым, если собственник планирует осуществить строительство в соответствии с УРВИ, ему необходимо пройти специальную процедуру согласования (получить разрешение на УРВИ), предусмотренную ст. 39 ГрК РФ.

В общем виде указанная процедура показана на схеме 1.

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

После принятия соответствующего решения и внесения ВРИ в ЕГРН собственник земельного участка вправе осуществлять строительство и использование земельного участка в соответствии с УРВИ. При этом в силу прямого указания п. 5 ст. 14.4 ЗК РФ арендатор земельного участка такого права не имеет.

с возможностью размещения вспомогательных объектов на смежном или даже не имеющем общих границ участке по отношению к основному объекту это утверждение становится спорным.

[1] Для объектов, относящихся к ВРИ «обеспечение спортивно-зрелищных мероприятий» (код 5.1.1), «обеспечение занятий спортом в помещениях» (код 5.1.2), «площадки для занятий спортом» (код 5.1.3), «оборудованные площадки для занятий спортом» (код 5.1.4), «водный спорт» (код 5.1.5), «авиационный спорт» (код 5.1.6), «спортивные базы» (код 5.1.7), указанный параметр не должен превышать 10 % от общей площади земельного участка.

Схема 1. ПРОЦЕДУРА СОГЛАСОВАНИЯ УСЛОВНО РАЗРЕШЁННОГО ВРИ



При этом возникает вопрос о сохранении права на УРВИ при переходе права собственности на участок или образовании из него самостоятельных участков, например, в результате раздела. На наш взгляд, учитывая, что УРВИ предоставляется в отношении участка/ОКС без какой-либо привязки к правообладателю (ст.ст. 37, 39 ГрК РФ), при отчуждении участка разрешение на УРВИ сохраняется, и новый собственник участка, в отношении которого получено разрешение на УРВИ, вправе осуществить строительство в соответствии с таким УРВИ.

Равным образом, учитывая, что в соответствии с ЗК РФ ВРИ образуемого участка, по общему правилу, определяется как ВРИ исходного участка (подробнее об этом ниже) и в том случае, если речь идёт об УРВИ, разрешение на УРВИ при разделе участка также должно сохраняться, и собственник образованного участка вправе осуществлять строительство в соответствии с УРВИ на основании разрешения, выданного в отношении исходного участка, при условии соблюдения предельных размеров участка (при их несоблюдении в соответствии с п. 1 ст. 11.9 ЗК РФ участок вообще не должен быть поставлен на кадастровый учёт) и установленных градостроительным регламентом предельных параметров разрешённого строительства.

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

Как правило, разрешение на УРВИ выдаётся на определённый срок (например, в Санкт-Петербурге это 5 лет), и в последующем требуется его новое получение. Остаётся неурегулированным вопрос, достаточно ли на основании разрешения об УРВИ поменять ВРИ в ЕГРН либо оно должно действовать на дату выдачи разрешения на строительство / разрешения на ввод, что в итоге в каждом регионе решается по-своему.

В соответствии с изменениями 2018 года, внесёнными в ст. 39 ГрК РФ и связанными с серьёзным изменением регулирования в отношении самовольных построек, со дня поступления в орган местного самоуправления уведомления о выявлении самовольной постройки не допускается предоставление разрешения на УРВИ в отношении участка, на котором расположена такая постройка, или в отношении такой постройки до её сноса или приведения в соответствие с установленными требованиями (за исключением случаев, если по результатам рассмотрения

такого уведомления наличие признаков самовольной постройки не усматривается органом местного самоуправления).

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

Следует отметить, что ранее порядок выбора основных или вспомогательных ВРИ земельных участков такими их правообладателями, как органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, унитарные предприятия, в настоящее время законодательством не определён.

По данному вопросу государственными органами были выработаны две основные позиции:

1. До изменения порядка выбора ВРИ в отношении земельных участков и ОКС, занимаемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, указанные правообладатели уполномочены использовать земельные участки в соответствии с любым из установленных ВРИ.
   При этом в указанном случае закрепление выбора ВРИ земельного участка в государственном кадастре недвижимости не осуществляется, а достигается путём установления целевой правоспособности организации – правообладателя земельного участка[1].
2. Органами государственной власти и органами местного самоуправления ВРИ не выбираются, а утверждаются, и основанием для осуществления государственного кадастрового учёта изменений земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и на соответствующем праве у названных государственных и муниципальных органов и организаций, в связи с изменением ВРИ наряду с соответствующим заявлением является распорядительный акт уполномоченного органа[2].

Похожая позиция была отражена в п. 56 Информации Минэкономразвития России[3]: по мнению Департамента недвижимости, изменение ВРИ участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предоставленного на праве постоянного (бессрочного) пользования органу государственной власти или органу местного самоуправления, возможно путём принятия уполномоченным органом решения об установлении ВРИ участка в соответствии с ПЗЗ и направления его в орган кадастрового учёта в рамках информационного взаимодействия[4].

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

С изменениями, вступившими в силу с 1 марта 2026 года, государственное и муниципальное учреждение (бюджетное, казённое, автономное), казённое предприятие вправе выбрать основной ВРИ (один или несколько) предоставленных им земельных участков из ВРИ земельных участков, предусмотренных регламентами использования земель, если выбираемые основные ВРИ земельных участков соответствуют целям деятельности, указанным в учредительных документах таких учреждения, предприятия.

---

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

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

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

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

В этом случае решение об изменении ВРИ земельного участка, предоставленного в постоянное (бессрочное) пользование, принимается органом государственной власти или органом местного самоуправления, предусмотренными ст. 39.2 ЗК РФ, в срок не более 30 дней со дня поступления заявления о выборе ВРИ земельного участка от государственного или муниципального учреждения, казённого предприятия. Данное решение является основанием для внесения изменений в сведения ЕГРН о ВРИ.

ВРИ земельных участков, образуемых из земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в целях проведения аукционов по продаже таких земельных участков, аукционов на право заключения договоров аренды таких земельных участков или предоставления таких земельных участков без проведения торгов определяются уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления (п. 3 ст. 11.11 ЗК РФ). ВРИ устанавливаются исходя из цели предоставления земельного участка и в соответствии с регламентами использования земель (п. 11 ст. 14.4 ЗК РФ).

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

Ещё до вступления в силу закона № 295-ФЗ судебная практика исходила из того, что даже при наличии градрегламента арендатор должен ориентироваться на положения договора, регулирующие пределы разрешённого использования земельного участка. Арендатор не вправе по своему усмотрению на основании положений ГрК РФ менять ВРИ земельного участка, а у арендодателя отсутствует обязанность изменять ВРИ земельного участка по требованию арендатора[1].

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

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

С 1 марта 2026 года вступила в силу прямая норма, согласно которой арендатор (землепользователь) публичного участка не вправе выбирать иной ВРИ земельного участка, чем предусмотренный договором аренды земельного участка или договором безвозмездного пользования земельным участком. Данное положение не применяется к арендатору земельного участка, с которым заключён договор о КРТ либо который обеспечивает в соответствии с ГрК РФ реализацию решения о КРТ в период действия указанных договора и (или) решения (п. 3 ст. 14.4 ЗК РФ).

В контексте использования арендаторами публичных участков возникает также вопрос о возможности применения вспомогательных ВРИ (при условии соблюдения основного использования). В практике встречается немало решений, подтверждающих правомерность

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

привлечения арендаторов к ответственности по ч. 1 ст. 6.7 КоАП РФ. Суды, в частности, руководствовались тем, что именно собственник вправе реализовывать по своему усмотрению допустимые ВРИ, в то время как арендатор обязан соблюдать условия договора аренды о целевом использовании, которые и должны рассматриваться как ограничения по использованию земельного участка в контексте ч. 1 ст. 6.7 КоАП РФ. Вспомогательные ВРИ могут применяться только при условии внесения таких сведений в правоустанавливающий документ (т. е. в договор аренды)[1].

Однако Верховный Суд РФ неоднократно высказывался, что использование части земельного участка в соответствии со вспомогательным ВРИ, установленным градостроительным регламентом, не свидетельствует об использовании земельного участка не по целевому назначению и не образует состав административного правонарушения[2].

Так, в одном из определений[3] Верховный Суд РФ указал следующее: «Правовой режим земельных участков и объектов капитального строительства, неотъемлемой составляющей которого является разрешённое использование, определяется прежде всего нормативными актами публичного законодательства (в частности, Правилами землепользования и застройки, в составе которых утверждены градостроительные регламенты), и именно неисполнение указанных актов свидетельствует о нарушении правового режима использования земельного участка и объекта капитального строительства».

Таким образом, арендатор вправе выбрать вспомогательный ВРИ без дополнительных разрешений и согласований и осуществлять деятельность в соответствии с выбранным видом в рамках ВРИ, предусмотренных градостроительным регламентом применительно к территориальной зоне, и это не может быть квалифицировано как нарушение правового режима земельного участка (объекта капитального строительства).

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

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

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

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

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

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

[1] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 21.09.2023 № Ф05-18924/2022 по делу № А40263029/2021147-2001; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28.03.2022 № Ф05-35134/2021 по делу № А4095140/2021.

[2] Определения Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 03.02.2022 по делу № 305-ЭС21-19336, от 08.02.2021 № 305-ЭС20-15754, от 01.10.2020 № 310-ЭС20-8733.

[3] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 13.10.2023 № 305-ЭС23-10880 по делу № А40-70305/2021.

тельства 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 № 191-ФЗ предусмотрено, что уполномоченные органы власти в этом случае были обязаны указывать ВРИ в составе ГПЗУ. На практике, опираясь на указанные нормы, уполномоченные органы заполняли ГПЗУ в отсутствие утверждённого проекта планировки территории, внося, например, ВРИ на основании данных ЕГРН. Обоснованность таких действий подтверждалась судебной практикой[1].

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

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

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

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

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

В. Определение вида разрешённого использования участка при наличии утверждённого ППТиПМ

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

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

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

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

назначению объекта капитального строительства, предусмотренному в ППТиПМ[1] (хотя при внимательном прочтении ст. 51 ГрК РФ упоминает про ППТиПМ применительно к линейным объектам, а не ко всем).

Соответственно, при наличии утверждённого ППТиПМ при изменении ВРИ и строительстве объекта капитального строительства с иным функциональным назначением собственник сталкивался с необходимостью отмены ППТиПМ либо внесения изменений в ППТиПМ, которое может осуществляться по инициативе заинтересованного лица (п. 8 ст. 45, п. 1 ст. 46 ГрК РФ).

Закон № 295-ФЗ прямо предусмотрел случаи, когда для ряда земельных участков ВРИ устанавливаются документацией по планировке территории (ППТиПМ) независимо от регламентов использования земель. К их числу относятся земельные участки:

1) предназначенные в соответствии с ППТиПМ для строительства, реконструкции линейных объектов;
2) предназначенные в соответствии с ППТиПМ для строительства, реконструкции транспортно-пересадочных узлов;
3) расположенные в границах особой экономической зоны;
4) расположенные в границах инновационных научно-технологических центров;
5) расположенные в границах свободной экономической зоны;
6) искусственные земельные участки;
7) расположенные в границах территории опережающего социально-экономического развития в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации»;
8) предназначенные для использования в качестве земель и земельных участков общего пользования, территорий общего пользования.

Если земельный участок относится к указанному перечню, то правообладатель может выбирать ВРИ только из тех, которые установлены для его участка согласно документации по планировке территории (п. 6 ст. 14.4 ЗК РФ). При этом перечень не является исчерпывающим, и иные случаи могут быть предусмотрены федеральным законом.

Из совокупного толкования новых положений следует вывод, что во всех иных случаях собственник вправе осуществлять выбор ВРИ из числа предусмотренных градрегламентом независимо от функционального назначения согласно ППТиПМ. Пока судебная практика по указанному вопросу не сформирована, и как эти изменения будут толковаться правоприменителями, покажет только время.

Интересным является вопрос о том, ограничивается ли возможное использование участка указанным в ППТиПМ разрешённым использованием, если по ППТиПМ участок является застроенным (часто в ППТиПМ участки подразделяются на две категории: «формируемые / с планируемым развитием» и «застроенные»).

В действительности указание разрешённого использования застроенного участка является только отражением его текущего на момент утверждения ППТиПМ использования и, с нашей точки зрения, не является «характеристикой планируемого развития», соответственно, правообладатель участка не должен быть ограничен в выборе ВРИ в соответствии с градрегламентом в составе ПЗЗ (за исключением случаев, когда ВРИ может быть установлен только документацией по планировке территории). Данная позиция находит подтверждение и в некоторых актах арбитражных судов[2].

Однако существует и иная позиция государственных органов, которые исходят из того, что и будущее использование таких участков возможно только определённым ППТиПМ способом, что приводит к тому, что правообладатели участков вынуждены корректировать/оспаривать

[1] Определение Верховного Суда РФ от 02.08.2022 № 307-ЭС22-12420 по делу № А56-51753/2021; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26.09.2016 № Ф07-7265/2016, Ф07-7266/2016 по делу № А56-78587/2015; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.08.2014 по делу № А5672314/2013.

[2] Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 05.08.2020 по делу № А56-118529/2019; Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 11.08.2017 по делу № А56-78140/2016.

в судебном порядке ППТиПМ как противоречащий актуальным документам территориального планирования и градостроительного зонирования[1].

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

Законодатель также предусмотрел и особое правило – правообладатель земельного участка, использование которого в соответствии с утверждённой документацией по планировке территории предусматривается в иных целях, чем жилищное строительство, не вправе выбирать ВРИ земельного участка, предусматривающий строительство многоквартирных домов, в том числе в случае, если жилищное строительство допускается градрегламентом.

Следует также отметить, что правообладатель земельного участка, расположенного в соответствии с утверждённой документацией по планировке территории в границах зоны планируемого размещения объекта федерального, регионального или местного значения, не вправе выбирать иной ВРИ земельного участка, чем предусмотренный для размещения указанного объекта, если иное не установлено законом. Настоящее правило не распространяется на случаи, если размещение такого объекта допускается на условиях публичного сервитута, устанавливаемого в соответствии с главой V.7 ЗК РФ.

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

До принятия и вступления в силу закона № 295-ФЗ наиболее проблемным являлся вопрос о возможности изменения ВРИ земельных участков, в отношении которых градрегламент не устанавливается. Федеральным законодательством такая процедура не была предусмотрена, несмотря на прямое указание необходимости этого в п. 5 ст. 37 ГрК РФ.

Таким образом, изменение ВРИ было сопряжено с существенными рисками последующего отзыва градостроительного плана и разрешения на строительство, а также признания постройки самовольной (ст. 222 ГК РФ). В таких условиях единственным безопасным способом изменения ВРИ было изменение категории земельного участка на ту категорию, которая предполагает утверждение градостроительного регламента.

Согласно п. 6 ст. 36 ГрК РФ в редакции закона № 295-ФЗ градостроительные регламенты не устанавливаются для земель и земельных участков, в отношении которых ВРИ устанавливаются иными видами регламентов использования земель.

Тем самым для участков, относящихся к лесному фонду или находящихся в границах ООПТ, ВРИ устанавливаются согласно лесохозяйственному регламенту или положению об ООПТ, соответственно.

Действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки (п. 4 ст. 36 ГрК РФ):

1) в границах территорий общего пользования;
2) ВРИ которых устанавливается в соответствии с федеральным законом документацией по планировке территории;
3) используемые для осуществления пользования недрами;
4) предназначенные для размещения линейных объектов и (или) занятые линейными объектами.

[1] Например, Решение Санкт-Петербургского городского суда от 17.04.2023 по делу № 3а-17/2023, оставленное без изменения Апелляционным определением Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 03.08.2023 и Кассационным определением Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 20.12.2023; Решение Санкт-Петербургского городского суда от 31.03.2021 по делу № 3а-104/2021, оставленное без изменения Апелляционным определением Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 07.07.2021.

Ранее нами были отмечены случаи, когда ВРИ устанавливается в соответствии с документацией по планировке территории. К таким случаям, в частности, относятся земельные участки территорий общего пользования и участки, предназначенные для размещения линейных объектов, на которые согласно процитированной выше норме не распространяется действие градостроительных регламентов.

Тем самым ВРИ таких участков подлежит определению согласно утверждённой документации по планировке (ППТиПМ).

В отношении земельных участков общего пользования, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не обременённых правами третьих лиц, при отсутствии утверждённого ПМТ ВРИ устанавливаются на основании решений органов государственной власти субъектов РФ – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя или органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с ГрК РФ на утверждение документации по планировке территории (п. 19 ст. 16 закона № 295-ФЗ).

Отметим также, что в Москве ещё до принятия закона № 295-ФЗ было принято Постановление Правительства Москвы от 19.06.2025 № 1422-П, которое определило порядок выбора правообладателями ВРИ в отношении земельных участков в границах территорий общего пользования. ВРИ выбирается из числа ВРИ, установленных ППТ. При этом одним из ВРИ правообладатель обязан выбрать ВРИ с кодом 12.0.1 «Улично-дорожная сеть» и (или) 12.0.2 «Благоустройство территории» в соответствии с ППТ.

В отношении земельного участка, предназначенного для осуществления пользования недрами, ВРИ, предусматривающий возможность осуществления пользования недрами, устанавливается на основании лицензии на пользование недрами или на основании проектной документации на осуществление пользования недрами, за исключением случаев, если такая деятельность не соответствует целевому назначению земельного участка или если в соответствии с законом установлен запрет на осуществление пользования недрами в границах определённых зон, земель, территорий. Действие положений настоящего пункта распространяется как на образованный земельный участок, так и на земельный участок, который предстоит образовать (п. 4 ст. 11.11 ЗК РФ).

С учётом действующей редакции ст. 36 ГрК РФ для остальных участков, которые не поименованы ни в п. 4, ни в п. 6 указанной статьи, должен применяться градрегламент. Однако выше нами указывалось, что установление ВРИ земельных участков сельскохозяйственного назначения должно осуществляться в соответствии с федеральным законом.

Дополнительно отметим, что прямо не урегулирован вопрос о применимости градостроительного регламента к землям, покрытым поверхностными водами, землям запаса, а также иным землям особо охраняемых территорий и объектов, кроме ООПТ.

Помимо этого, применительно к землям лесного фонда Федеральным законом от 02.07.2021 № 301-ФЗ принята новая редакция ст. 21 Лесного кодекса РФ, регулирующая вопросы строительства, реконструкции, капитального ремонта, ввода в эксплуатацию и вывода из эксплуатации объектов капитального строительства, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, на землях лесного фонда.

В частности, предусматривается, что такие действия допустимы при использовании лесов в строго определённых целях, например:

- строительства, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений, в том числе образующих водохранилища и иные искусственные водные объекты, размещения водохранилищ и иных искусственных водных объектов, создания и расширения территорий морских и речных портов;
- строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов;
- создания и эксплуатации объектов лесоперерабатывающей инфраструктуры;
- осуществления рекреационной деятельности.

Предельные (максимальные и/или минимальные) параметры разрешённого строительства, реконструкции указанных объектов капитального строительства и определённые с учётом ви-

дов использования лесов требования к таким объектам, за исключением линейных объектов, утверждаются Правительством РФ.

Распоряжением Правительства РФ от 30.04.2022 № 1083-р утверждены следующие предельные параметры разрешённого строительства на землях лесного фонда. Например, для целей рекреационной деятельности установлены следующие предельные параметры:

- количество надземных этажей – не более 3;
- высота – не более 15 метров.

Д. Определение вида разрешённого использования при образовании земельных участков

Отдельно необходимо остановиться на порядке определения ВРИ при образовании земельного участка. До 1 марта 2026 года, то есть до вступления в силу закона № 295-ФЗ, вопрос установления и изменения ВРИ при образовании земельных участков фактически не был урегулирован. ВРИ исходных участков передавались «по наследству» образуемым участкам, а перечень исключений содержался в различных федеральных законах.

Общее правило вместе с тем осталось прежним: ВРИ образуемых земельных участков определяется в соответствии с ВРИ исходных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки.

При этом если ВРИ исходного земельного участка не соответствует регламентам использования земель, правообладатель может по своему выбору определить – сохранить ВРИ исходного земельного участка или выбрать ВРИ из числа предусмотренных регламентом использования земель (включая градостроительный регламент). До изменений правообладатель такого выбора не имел.

Однако в ряде случаев ВРИ образуемых и изменяемых земельных участков устанавливаются в соответствии с проектом межевания территории. К таким случаям согласно п. 2 ст. 11.11 ЗК РФ относятся следующие:

1) земельные участки образуются из земельного участка или земельных участков, предоставленных для КРТ или расположенных в границах территории, в отношении которой заключён договор о КРТ и (или) принято решение о КРТ, и такие земельные участки образуются из земель, а также земельных участков, не предоставленных гражданам или юридическим лицам, либо если такое образование осуществляется правообладателем земельного участка или земельных участков, осуществляющим КРТ;
2) земельные участки образуются из земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу;
3) земельные участки образуются из земельного участка, предоставленного для размещения гаражей в границах территории гаражного назначения;
4) в соответствии с п. 5 ст. 14.2 ЗК РФ ВРИ таких земельных участков устанавливаются документацией по планировке территории (ППТиПМ) и такие земельные участки образуются из земель и (или) земельных участков, не предоставленных гражданам или юридическим лицам.

При образовании земельного участка из земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в целях проведения аукционов по продаже или на право заключения договоров аренды земельных участков или предоставления таких участков без проведения торгов, ВРИ определяются уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления по правилам п.п. 12 и 13 ст. 14.4 ЗК РФ. По существу, уполномоченные органы определяют ВРИ согласно рассмотренному нами ранее порядку определения, а именно в соответствии с регламентом либо в установленных случаях на основании документации по планировке территории, лицензии или проектной документации на осуществление пользования недрами.

Также предусмотрено специальное правило о том, что изменение ВРИ участка, который предстоит образовать, предоставление разрешения на УРВИ и (или) его перевод в другую категорию может выступать условием предоставления такого участка, если цель его использования, указанная в заявлении о предварительном согласовании предоставления:

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 ВРИ земельного участка, из которого предстоит образовать земельный участок, указанный в заявлении о предварительном согласовании его предоставления;
4) соответствует УРВИ земельного участка, установленному регламентами использования земель.

Соответствующее условие должно содержаться в решении о предварительном согласовании предоставления земельного участка.

Из полезного также законодатель прямо предусмотрел, что основной ВРИ образуемого земельного участка под зданием устанавливается в соответствии с ВРИ, назначением и (или) наименованием этих здания, сооружения, сведения о которых внесены в ЕГРН, вне зависимости от их соответствия регламенту использования земель. При этом в предоставлении земельного участка не может быть отказано по основанию несоответствия ВРИ требованиям градостроительного регламента, если указанные в заявлении виды использования земельного участка соответствуют ВРИ, назначению и (или) наименованию соответствующего здания, сооружения, указанным в ЕГРН. Указанные положения обобщают выводы судебной практики, сформулированные по большей части по спорам о выкупе земельных участков, когда основанием для отказа в предоставлении в собственность выступало несоответствие цели использования действующему градостроительному регламенту.

Кроме того, если ранее объединение земельных участков с различными ВРИ не допускалось, то с 1 марта 2026 года предусмотрены случаи и условия, когда такое объединение возможно (п. 6 ст. 11.11 ЗК РФ). Так, к примеру, объединить земельные участки с разными ВРИ можно при одновременном соблюдении следующих условий:

- такое объединение или перераспределение осуществляется собственниками земельных участков, землевладельцами либо гражданами, владеющими земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования;
- исходные земельные участки находятся в границах одной территориальной зоны, одного лесничества или одной ООПТ либо одной функциональной зоны ООПТ (при наличии).

1.3.2. Федеральный классификатор видов разрешённого использования и его применение

Согласно п. 6 ст. 14.1 ЗК РФ ВРИ земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утверждённым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (далее – Классификатор).

Ранее действовавший Классификатор был утверждён Приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 (далее – Приказ № 540)[1], им с 24 декабря 2014 года для использования на будущий период введён закрытый перечень возможных видов разрешённого использо-

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

вания[1] и коды к ним, подлежащие применению во всех регионах РФ. Классификатор содержал пояснения по допустимой деятельности по каждому ВРИ, включая ограничения по высотности объектов жилой застройки.

В 2020 году полномочия по утверждению Классификатора ВРИ были закреплены за Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии.

Во исполнение этого положения принят Приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/0412[2], которым утверждён новый Классификатор, вступивший в силу с 05.04.2021.

Отметим, что, несмотря на принятие нового нормативного акта, которым утверждён новый Классификатор, содержание Приказа Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 в изначальной редакции дублировало актуальную на тот момент редакцию Приказа № 540, т. е. изменений с содержательной точки зрения не произошло, изменились только уполномоченный орган на утверждение Классификатора и сам нормативный правовой акт, которым он утверждён.

Однако последующими приказами Росреестра в Классификатор неоднократно вносились изменения, корректировались описания некоторых ВРИ[3] и вводились новые ВРИ (например, «Виноградарство» с кодом 1.5.1, «Размещение гаражей для собственных нужд» с кодом 2.7.2, «Электронная промышленность» с кодом 6.3.3).

В частности, Приказом Росреестра от 24.12.2024 № П/0426/24 в Классификатор были внесены изменения в целях его синхронизации с Лесным кодексом РФ в части определения разрешённого использования лесных участков:

- внесены изменения и уточнения в уже содержащиеся в Классификаторе ВРИ, определяющие в том числе содержание деятельности, которая может осуществляться в лесах;
- добавлены новые ВРИ (например, «Осуществление рекреационной деятельности в лесах» с кодом 10.10, «Создание лесных питомников и их эксплуатация» с кодом 10.7, «Выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений» с кодом 10.5).

Согласно п. 11 ст. 34 Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ[4] (далее – закон № 171-ФЗ) разрешённое использование земельных участков, установленное до дня утверждения Классификатора, признаётся действительным вне зависимости от его соответствия указанному Классификатору.

Однако с 1 марта 2026 года указанный пункт утратил силу. В настоящее время схожее положение предусмотрено в п. 1 ст. 16 закона № 295-ФЗ, а именно: ВРИ земельных участков, установленные применительно к земельным участкам до дня вступления в силу закона № 295-ФЗ, являются действительными.

Таким образом, в отношении земельных участков, сформированных как до вступления в силу закона № 295-ФЗ, так и до вступления в силу Приказа № 540, изменять разрешённое использование не требуется.

Вместе с тем в судебной практике по земельным спорам положения Классификатора применяются[5] в том числе и в делах относительно земельных участков, расположенных на территориях, где

[1] Перечень расширен и уточнён Приказами Минэкономразвития России от 30.09.2015 № 709, от 06.10.2017 № 547, от 09.08.2018 № 418, от 04.02.2019 № 44.

[2] Приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешённого использования земельных участков».

[3] Например, из описания ВРИ «Жилая застройка» исключено описание зданий, которые не относятся к предназначенным для проживания человека, а из описания ВРИ «Гостиничное обслуживание» и «Туристическое обслуживание» исключено указание на возможность размещения иных зданий, используемых с целью извлечения предпринимательской выгоды из предоставления жилого помещения для временного проживания в них. Также было скорректировано описание ВРИ «Блокированная жилая застройка» в связи с введением определения понятия «дом блокированной застройки» в ГрК РФ, в том числе исключено указание на ограничение количества этажей и общее количество совмещённых домов.

[4] Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

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

формально применяться Классификатор не должен[1]. Так, суд при рассмотрении вопроса обоснованности привлечения к ответственности за использование земельного участка не в соответствии с разрешённым использованием руководствовался Приказом № 540, а не утверждёнными ПЗЗ.

До 1 января 2021 года орган местного самоуправления муниципального образования (в федеральных городах – высший исполнительный орган региона) был обязан внести изменения в ПЗЗ в части приведения ВРИ земельных участков, установленных градрегламентом, в соответствие с ВРИ земельных участков, предусмотренными Классификатором (п. 12 ст. 34 закона № 171-ФЗ). При этом проведение публичных слушаний по проекту изменений, вносимых в ПЗЗ, в этой части не требуется.

Полагаем, что при неисполнении указанной обязанности публичным субъектом возможны выбор и использование ВРИ, предусмотренных Классификатором, которые соотносятся с теми ВРИ, которые предусмотрены неактуализированными ПЗЗ, а также оспаривание в судебном порядке бездействия уполномоченного органа в части неприведения ПЗЗ в соответствие с Классификатором.

В отношении участков с ранее установленными ВРИ, которые не предусмотрены Классификатором, законодательство также предусматривает возможность для правообладателя обратиться в уполномоченный орган (государственной власти или МСУ) с заявлением об установлении соответствия разрешённого использования участка Классификатору ВРИ, решение по которому должно быть принято в течение 1 месяца (п. 13 ст. 34 закона № 171-ФЗ). Принятое решение об установлении соответствия является основанием для внесения изменений в кадастр недвижимости. Отказ или бездействие уполномоченного органа по результатам рассмотрения заявления могут быть обжалованы в суде[2].

Основные группы ВРИ

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

Таблица 3. ГРУППЫ НАИБОЛЕЕ РАСПРОСТРАНЁННЫХ ВРИ

Наименование группы	Номер кода	Комментарий
Сельскохозяйственное использование	1.0 (включает коды 1.1–1.20)	Сельскохозяйственное использование включает в себя, например, ВРИ «садоводство», который не предполагает строительство жилого дома (только осуществление хозяйственной деятельности, в том числе на сельскохозяйственных угодьях, связанной с выращиванием многолетних плодовых и ягодных культур, винограда и иных многолетних культур). Отметим, что размещение жилого дома, не подлежащего разделу на квартиры, возможно на земельном участке, для которого установлен ВРИ «ведение личного подсобного хозяйства» (2.2), «ведение садоводства» (13.2).
Жилая застройка	2.0 (включает коды 2.1–2.7.2)	Например, для ИЖС, малоэтажной многоквартирной жилой застройки, для ведения личного подсобного хозяйства, блокированной жилой застройки, передвижного жилья, среднеэтажной жилой застройки и пр. Отдельно выделено ВРИ «обслуживание жилой застройки» и «хранение автотранспорта».
Общественное использование объектов капитального строительства	3.0 (включает коды 3.1–3.10.2)	Указанные коды содержат такие важные социально ориентированные ВРИ, как социальное и бытовое обслуживание, здравоохранение, образование, просвещение и пр.

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

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

Наименование группы	Номер кода	Комментарий
Предпринимательство	4.0 (включает коды 4.1–4.10)	Данный код ВРИ содержит в себе наиболее востребованные для девелоперов ВРИ – деловое управление, объекты торговли (торговые центры, торгово-развлекательные центры [комплексы], рынки, магазины), банковская и страховая деятельность и пр.
Отдых (рекреация)	5.0 (включает коды 5.1–5.5)	Включает в себя следующие ВРИ: спорт, природно-познавательный туризм, туристическое обслуживание, деятельность в сфере охотничьего хозяйства, рыболовство, а также причалы для маломерных судов и пр.
Производственная деятельность	6.0 (формально не указано, что коды 6.1–6.12 включены)	В коды 6.1–6.12 включены такие виды ВРИ, как осуществление геологического изучения недр, тяжёлая промышленность, автомобилестроительная промышленность, лёгкая промышленность, пищевая промышленность.

Наряду с указанными группами Классификатор содержит такие группы ВРИ, как транспорт (7.0), обеспечение обороны и безопасности (8.0), деятельность по особой охране и изучению природы (9.0), использование лесов (10.0), водные объекты (11.0), земельные участки (территории) общего пользования (12.0), земельные участки общего назначения (13.0) и земельные участки, входящие в состав общего имущества собственников индивидуальных жилых домов в малоэтажном жилом комплексе (14.0).

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

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

- линейного объекта (кроме железных дорог общего пользования и автомобильных дорог общего пользования федерального и регионального значения);
- защитных сооружений (насаждений);
- объектов мелиорации;
- антенно-мачтовых сооружений;
- информационных и геодезических знаков;
- элементов благоустройства.

В правоприменительных актах[1] отмечается, что данное положение следует понимать как дополнение к любому из ВРИ, указанному в Классификаторе, если иное прямо не запрещено федеральным законом, и размещение соответствующих объектов, например антенно-мачтовых сооружений, допускается на земельных участках с любым видом разрешённого использования.

Предельное количество этажей для жилой застройки

Споры о предельном количестве этажей/этажности в отношении жилых домов в настоящее время на регулярной основе встречаются в практике загородного строительства в связи с не-

[1] Постановления Верховного Суда РФ от 29.06.2018 № 41-АД18-14, от 21.02.2018 № 41-АД18-5.
В Обзоре вопросов, содержащихся в обращениях граждан, представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, поступивших в Минэкономразвития России, и принимаемых мер, утв. Минэкономразвития России (можно ознакомиться по адресу: https://www.economy.gov.ru/material/file/74c1df9e95bd963257476278467cc6b2/obzor. pdf), по данному вопросу указывается следующее: «Положения примечания № 2 к Приказу следует понимать как дополнение к любому из видов разрешённого использования, указанного в Классификаторе, если иное прямо не запрещено федеральным законом. Таким образом, Приказом установлено, что размещение отдельных объектов допускается на земельных участках с любым видом разрешённого использования без дополнительного кадастрового учёта изменений в части разрешённого использования земельного участка. При этом данное положение применимо ко всем категориям земель, за исключением случаев, когда размещение некоторых видов линейных объектов запрещено правовым режимом определённой категории земель (например, режимом особо охраняемых природных территорий)».

чёткостью формулировок, что должно быть устранено в связи с внесёнными в Классификатор изменениями.

Таблица 4. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА ОТДЕЛЬНЫХ ПАРАМЕТРОВ ЖИЛОЙ ЗАСТРОЙКИ

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

Отметим, что в соответствии с п. 2 ст. 23.1 Федерального закона от 29.07.2017 № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» параметры садового дома должны соответствовать параметрам объекта ИЖС, определённым в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, то есть в т. ч. п. 39 ст. 1 ГрК РФ и предусмотренному им ограничению количества надземных этажей (не более чем три), высоты (не более двадцати метров).

Также с 01.03.2022 произошли существенные изменения в подходе законодателя к регулированию блокированной застройки. До указанной даты в пп. 2 п. 2 ст. 49 ГрК РФ использовался термин «жилые дома блокированной застройки», который в числе прочих признаков таких объектов недвижимости выделял этажность (не более 3 этажей) и количество входящих в состав блоков (не более 10), каждый из которых надлежало располагать на отдельном земельном участке.

Однако с вступлением в силу изменений, предусмотренных Федеральным законом от 30.12.2021 № 476-ФЗ[1] (далее – закон № 476-ФЗ), вместо указанного термина в ГрК РФ ввели понятие «дом блокированной застройки», под которым согласно п. 40 ст. 1 ГрК РФ теперь понимается жилой дом, блокированный с другим жилым домом (другими жилыми домами) в одном ряду общей боковой стеной (общими боковыми стенами) без проёмов и имеющий отдельный выход на земельный участок.

Как следует из нового определения, в качестве обязательного признака не выделяется их расположение на отдельных участках, т. е. при блокированной застройке несколько блоков могут находиться на одном участке. Несмотря на то, что в отношении блокированной застройки в Классификаторе формально отсутствуют ограничения по этажности и количеству блоков, следует признать, что предельное количество этажей выводится из того, что блоком является жилой дом, а он уже имеет ограничение в 3 этажа. Количество блоков теперь влияет исключительно на необходимость прохождения экспертизы проектной документации.

Заметим также, что понятие «блок» в целом более не используется в ГрК РФ. В соответствии с п. 1 ст. 16 закона № 476-ФЗ блок, указанный в пп. 2 п. 2 ст. 49 ГрК РФ (в редакции до 01.03.2022), соответствующий признакам, указанным в п. 40 ст. 1 ГрК РФ, со дня вступления в силу настоящего закона признаётся домом блокированной застройки независимо от того, является ли данный блок зданием или помещением в здании.

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

[1] Федеральный закон от 30.12.2021 № 476-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В соответствии с законодательством и разъяснениями органов государственной власти[1] традиционно признавалось, что данные понятия различаются:

- этажность: количество всех надземных этажей, в том числе мансардный, а также цокольный этаж;
- количество (число) этажей: все планировочные уровни, определяемые как этаж, включая все надземные этажи, в том числе мансардный, все подземные этажи, а также цокольный этаж.

При этом необходимо отметить, что в целом регулирование количества этажей / этажности является достаточно противоречивым и несистематизированным, например, неясно, почему в соответствии с Классификатором в отношении объектов ИЖС, среднеэтажных и многоэтажных домов регламентируется только количество надземных этажей (где-то используется термин «этажность», где-то «надземный этаж»), а в отношении малоэтажных домов – всех этажей (используется просто термин «этаж»).

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

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

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

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

Законодатель прямо указывает на открытый характер приведённого выше перечня (п. 1.2 ст. 38 ГрК РФ). Таким образом, при разработке ПЗЗ местные власти могут учесть особенности той или иной территории путём установления дополнительных параметров. Таким параметром, как прямо указывает п. 1.2 ст. 38 ГрК РФ в редакции закона № 295-ФЗ, может быть процент площади земельных участков, которую допускается использовать в соответствии со вспомогательными ВРИ земельных участков (включая максимальный процент застройки земельного участка в соответствии со вспомогательными ВРИ).

Следует обратить внимание на п. 3 ст. 38 ГрК РФ, согласно которому в одной территориальной зоне могут быть установлены различные подзоны. При этом в границах территориальной зоны во всех подзонах должны быть одинаковые виды разрешённого использования, но могут отличаться предельные параметры. В качестве примера можно указать две подзоны (ТД3_1 и ТД3_2), установленные в Санкт-Петербурге в рамках одной территориальной зоны – ТД3.

При этом виды разрешённого использования для обеих подзон одинаковы (установлены п. 2.11 Приложения 7 к ПЗЗ СПб[2]), а предельные параметры различны. Так, например, в данных подзонах отличается максимальная общая площадь объектов капитального строительства нежилого назначения.

---

[1] П. А.9 СП 118.13330.2022 «Свод правил. Общественные здания и сооружения. СНиП 31-06-2009», утв. и введён в действие Приказом Минстроя России от 19.05.2022 № 389/пр (в ред. Приказа Минстроя России от 25.10.2023 № 772/пр). См. также Письмо Минстроя России от 23.10.2015 № 34425-АБ/08 «По вопросу применения нормативно-технических документов в области строительства»; Письмо Минэкономразвития России от 20.03.2013 № ОГ-Д23-1426 «Об определении количества этажей и этажности и критериях отнесения зданий к объектам индивидуального жилищного строительства»; Письмо Минрегиона России от 06.08.2010 № 29307-ИП/08 «Об использовании понятия «количество этажей» при определении необходимости проведения государственной экспертизы проектной документации».

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

Теперь рассмотрим каждый вид предельных параметров более подробно.

Предельные размеры земельных участков

С учётом того, что территориальные зоны подразумевают только определённые виды разрешённого использования, для осуществления этих видов использования участок объективно должен быть не меньше / не больше определённого размера, иначе использование участка может привести к негативным последствиям (неэффективное использование земли, нарушение права соседей на благоприятную окружающую среду или благоприятные условия жизнедеятельности). То есть предельные размеры участков являются необходимым минимумом (максимумом) для соблюдения публичных интересов и прав третьих лиц при использовании участка в определённой территориальной зоне. Так, привычные всем дачные «6 соток» попали во многие градостроительные регламенты в виде минимально допустимого размера земельных участков в территориальной зоне, предназначенной для размещения садоводств[1]. Установление данного параметра в меньшем размере могло повлечь появление в соответствующей территориальной зоне участков, фактически не пригодных для садоводства, чрезмерную нагрузку на инфраструктуру садоводств и прочие негативные последствия.

Наравне с минимальными размерами могут устанавливаться и максимальные размеры земельных участков. Так, ПЗЗ Хабаровска в отдельных зонах для целей осуществления гражданами индивидуального жилищного строительства устанавливают максимальный размер земельного участка 2 000 квадратных метров[2]. Представляется, что подобные ограничения могут быть вполне эффективными при борьбе с недобросовестными застройщиками, которые возводят на землях для ИЖС многоквартирные дома.

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

При этом необходимо учитывать, что образование земельных участков не должно приводить к невозможности использовать их в соответствии с разрешённым использованием. Как указывалось нами ранее, по общему правилу образуемым земельным участкам присваивается ВРИ исходных. Т. е. если правообладатель земельного участка производит раздел земельного участка с видом разрешённого использования «для размещения многоквартирного дома» в территориальной зоне, где минимальный размер участка для данного вида использования установлен 1 000 кв. м, получившиеся земельные участки будут иметь такой же вид разрешённого использования и, соответственно, не должны быть меньше 1 000 кв. м.

Участок, который будет сформирован с нарушением предельных размеров, не может быть поставлен на кадастровый учёт. Этот вывод следует как из пп. 28 п. 1 ст. 26 закона № 218-ФЗ, так и из правоприменительной практики государственных органов[3].

Однако законом могут быть установлены исключения из общего правила. Соответствующая оговорка появилась в пп. 28 п. 1 ст. 26 закона № 218-ФЗ с вступлением в силу изменений, предусмотренных Федеральным законом от 30.12.2021 № 478-ФЗ[4] (т. е. с 01.07.2022).

---

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

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

[3] Например, Письмо Росреестра от 29.10.2015 № 19-исх/15538-СМ/15.

[4] Федеральный закон от 30.12.2021 № 478-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Так, земельный участок для целей предоставления его гражданину, который использует для постоянного проживания находящийся на таком участке жилой дом, возведённый до 14.05.1998 и расположенный в границах населённого пункта, может быть образован и в случае несоответствия его площади предельным размерам, установленным градостроительным регламентом (п.п. 2 и 13 ст. 3.8 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ[1]).

Также необходимо помнить, что предельные размеры земельных участков устанавливаются для всех участков, отнесённых к соответствующей территориальной зоне. Форма собственности или иные права на земельный участок не имеют значения. Даже если все участки после раздела останутся в собственности одного лица, орган кадастрового учёта должен отказать в постановке на учёт земельного участка с площадью меньше (больше) предельного параметра, установленного градостроительным регламентом[2].

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

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

Минимальные отступы от границ земельных участков

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

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

Исходя из формулировок ст. 38 ГрК РФ, установление минимальных отступов не является обязательным. Однако в соответствии с п. 1.1 ст. 38 ГрК РФ в случае, если в градостроительном регламенте применительно к определённой территориальной зоне не устанавливаются предельные параметры, непосредственно в градостроительном регламенте применительно к этой территориальной зоне указывается, что такие предельные параметры не подлежат установлению. Напомним, что ранее в правоприменительной практике был сформирован подход, согласно которому в случае, если в градостроительном регламенте отсутствуют минимальные отступы от границ участка (без указания на то, что соответствующий предельный параметр не подлежит установлению), то такие отступы установлены равными нулю[3].

В то же время проектировщики и застройщики должны понимать, что отсутствие в градостроительном регламенте минимальных отступов не позволяет проектировать и строить здания без учёта отступов, установленных техническими регламентами. К примеру, жилое здание

[1] Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

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

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

должно располагаться на расстоянии не менее 25 метров от автозаправочной станции с подземными резервуарами, даже если градостроительным регламентом установлен нулевой отступ от границы земельного участка[1].

Минимальные отступы от границ участка в обязательном порядке указываются в градостроительном плане земельного участка[2], на основании которого, в свою очередь, выполняется проектирование. Если установлены нулевые отступы, то весь земельный участок в чертеже градостроительного плана заштриховывается как место допустимого размещения объекта.

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

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

Предельное количество этажей, предельная высота строений

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

Так же как и с прочими предельными параметрами, необходимо помнить, что, помимо ограничений, предусмотренных градостроительными регламентами, застройщик должен соблюдать ограничения технических регламентов. В отношении высот строящихся зданий, помимо градостроительных ограничений, застройщик должен, к примеру, учитывать необходимость обеспечения инсоляции в соседних строениях, ограничения, связанные с сейсмической опасностью, и т. п.

Исходя из того, как данный параметр сформулирован, ясно, что предельная высота должна определяться единым значением, а не диапазоном значений. Между тем органы государственной власти не всегда согласны с указанной позицией. Так, к примеру, исходя из ПЗЗ СПб, высота может определяться тремя значениями, первое из которых («А») представляет обычный максимальный параметр, второе («А/А1») – обычный максимальный параметр и высоту до наивысшей отметки элемента здания для размещения инженерного оборудования в капитальных конструкциях, а третье («Б/Б1/В») – обычный максимальный параметр, от которого допустимо отклонение, максимальную высоту применительно к инженерному оборудованию в капитальных конструкциях, а также предельную величину, до которой возможно отклонение при строительстве. Между тем отклонение от предельных параметров является отдельной процедурой и не должно использоваться при определении самого предельного параметра. Величину возможного отклонения градостроительный регламент предусматривать не должен, поскольку она зависит от особенностей конкретного участка и устанавливается по итогам публичных слушаний[3].

---

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

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

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

Верховным Судом РФ при рассмотрении дела[1] по оспариванию нормы о предельной высоте в ПЗЗ СПб (в предыдущей редакции) был сформулирован подход со ссылкой на СП 118.13330.2012[2] о том, что предельная высота – это максимальная высота от уровня земли до максимальной высотной отметки любых элементов здания, за исключением крышных антенн, молниеотводов и других инженерных устройств, которые не учитываются при определении архитектурной высоты здания. Ввиду этого исключение определённых конструктивных элементов при определении максимальной высоты в ПЗЗ влечёт риски в части оспаривания ПЗЗ и выданных в соответствии с ними разрешений на строительство.

В действующих ПЗЗ СПб в редакции от 19.12.2025 предусмотрено существование отдельной территориальной деловой зоны «высотной застройки», где предельная высота сформулирована как «не менее ... метров», что ставит вопрос о том, допустимо ли устанавливать предельный параметр высоты только через нижний порог. Полагаем, что прямых запретов на такое регулирование законодательство не содержит, хотя это и искажает изначальную идею «предельных параметров».

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

Отдельное внимание следует уделить требованиям к высоте, которые совсем не связаны с конкретным застраиваемым участком. Так, например, может быть установлено требование к сохранению композиционных принципов, присущих определённой эпохе, в границах территориальной зоны или требование к охране сочетания компонентов исторического городского ландшафта с акцентами и доминантами на фоне неба в пределах видимости[3].

Также следует упомянуть регулирование высотности застройки в рамках ограничений приаэродромных территорий – там происходит одновременное наложение ограничений разных подзон на один участок, и в итоге регулирование осуществляется по принципу «более строгие ограничения».

Максимальный процент застройки

Исходя из содержания ст. 38 ГрК РФ, максимальный процент застройки в границах земельного участка определяется как отношение суммарной площади земельного участка, которая может быть застроена, ко всей площади земельного участка. Принципиально важно отличать этот параметр от коэффициента плотности застройки, который определяется как отношение суммарной поэтажной площади зданий и сооружений к площади территории[4], а также иных предельных параметров, которые могут устанавливаться в ПЗЗ. Например, ПЗЗ СПб предусматривают такой параметр, как коэффициент использования территории (КИТ), который определяется как отношение общей площади квартир (номеров/апартаментов в ряде случаев), которые можно разместить на земельном участке, к площади земельного участка (п. 1.5 Приложения № 7).

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

---

[1] Апелляционное определение ВС РФ от 13.09.2017 № 78-АПГ17-11.

[2] «СП 118.13330.2012. Свод правил. Общественные здания и сооружения. Актуализированная редакция СНиП 31062009», утв. Приказом Минрегиона России от 29.12.2011 № 635/10.

[3] П. 2.2.3.1 Приложения 1 к Режимам использования земель в границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга, установленным законом Санкт-Петербурга от 19.01.2009 № 820-7.

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

Данный параметр не отражает существующую на момент составления градостроительного плана земельного участка ситуацию, а призван установить предельно допустимый процент застройки участка. То есть данный параметр не отражает площадь существующей застройки относительно площади участка и не может изменяться в зависимости от площади существующей застройки. Данный вывод подтверждается судебной практикой[1].

Иные показатели

В силу п. 1.2 ст. 38 ГрК РФ наряду с прямо указанными в п. 1 данной статьи предельными параметрами разрешённого строительства, реконструкции в градостроительном регламенте могут быть установлены иные предельные параметры. На практике, помимо указанных выше параметров, местный законодатель часто устанавливает требования к минимальной доле озеленения территории земельных участков, минимальному количеству парковочных мест для хранения индивидуального автотранспорта и т. п. В принципе, количество предельных параметров, а также объём регулирования зависят только от фантазии местного законодателя (в качестве иллюстрации различных подходов можно привести ПЗЗ Москвы[2], которыми предусмотрено только три предельных параметра: предельная плотность застройки земельного участка, предельная высота зданий и максимальный процент застройки в границах земельного участка, и ПЗЗ СПб, в которых градрегламенты предусматривают более 10 различных предельных параметров).

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

1.3.4. Особенности использования территории в границах красных линий

Градостроительным кодексом РФ предусмотрен ещё один вид градостроительных ограничений – красные линии. Согласно п. 11 ст. 1 ГрК РФ (в ред. Федерального закона от 02.08.2019 № 283-ФЗ) это линии, которые обозначают границы территорий общего пользования и подлежат установлению, изменению или отмене в документации по планировке территории.

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

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

Так как сущностной характеристикой красных линий является их существование как «границы» между территориями общего пользования и иными территориями необщего пользования, красные линии должны быть «замкнутым контуром», так как в ином случае не происходит разграничения. Тем не менее в законодательстве нет указания на этот достаточно очевидный факт, что позволяет в некоторых случаях уполномоченным органам утверждать красные линии без такого замкнутого контура, что приводит к возникновению на планах некоторых отрезков красных линий, где нельзя понять, с какой стороны и где собственно находится территория общего пользования.

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

---

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

[2] Постановление Правительства Москвы от 28.03.2017 № 120-ПП «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Москвы».

В соответствии с п. 8 ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – закон о приватизации) отчуждению не подлежат земельные участки в составе земель общего пользования (площади, улицы, проезды, автомобильные дороги, набережные, парки, лесопарки, скверы, сады, бульвары, водные объекты, пляжи и другие объекты).

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

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

Как ранее было указано в ГрК РФ и в целом может следовать из смысла новой редакции нормы, красные линии могут обозначать не только существующую, но и планируемую (изменяемую, вновь образуемую) территорию общего пользования. Другими словами, красные линии не всегда подтверждают существование территории общего пользования. В некоторых случаях они обозначают только намерение в будущем организовать на территории в границах красных линий территорию общего пользования (проектные красные линии). Такое толкование соответствует позиции Верховного Суда РФ[1].

Государственные (муниципальные) органы зачастую толкуют наличие красных линий как безусловное основание для отказа в приватизации земельного участка. При этом прочие обстоятельства ими не учитываются. К примеру, в одном судебном деле орган власти полагал, что красная линия обозначает существующую (а не планируемую) территорию общего пользования, и отказывал в приватизации участка, несмотря на то что красная линия проходила через здание, находящееся в частной собственности[2]. Между тем наличие здания, находящегося в частной собственности, исключает беспрепятственное использование участка под зданием неограниченным кругом лиц и позволяет однозначно установить, что спорные красные линии обозначают лишь планируемые, а не существующие границы территории общего пользования.

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

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

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

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

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

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

ем земель для государственных или муниципальных нужд», решение о резервировании земель принимается, по общему правилу, на основании документации по планировке территории.

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

Кроме того, ст. 70.1 ЗК РФ предусматривает максимальный срок резервирования земель для государственных и муниципальных нужд – по общему правилу не более трёх лет. Одновременно с этим максимальный срок для принятия решения об изъятии согласно п. 3 ст. 56.3 ЗК РФ составляет шесть лет. Между тем установленные документацией по планировке территории проектные красные линии не имеют срока.

Из п. 12.6 ст. 45 ГрК РФ следует, что ППТиПМ не действует в части определения границ зон планируемого размещения объектов федерального, регионального и местного значения, если в течение шести лет так и не было принято решение об изъятии.

Однако в одном из определений Верховный Суд РФ не согласился с выводом суда, что непринятие мер уполномоченными органами по принятию решения об изъятии не означает сохранение правового режима земельного участка, позволяющего его приватизировать. В этом случае правообладатели объектов недвижимости не лишены права оспорить ППТиПМ в части отнесения испрашиваемого участка к территориям общего пользования[1].

Вместе с тем, если предположить, что закон запрещает приватизацию участка в границах проектных красных линий, установление таких линий полностью заменяло бы собой институт резервирования (изъятия) земель, при этом ограничивая права владельцев не на три года и не на шесть лет, а бессрочно.

Также с 1 марта 2026 года п. 17 ст. 39.16 ЗК РФ дополнен оговоркой, что предусмотренное указанным положением основание для отказа в выкупе в связи с размещением объектов федерального, регионального и местного значения в соответствии с ППТиПМ не распространяется на случаи обращения с заявлением правообладателя расположенных на участке здания, сооружения, помещений в них, собственника объекта незавершённого строительства, лица, которому такой земельный участок предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Соответственно, определение границ зон размещения таких объектов и отграничения таких зон красными линиями от иных территорий не должно являться безусловным основанием для отказа в выкупе.

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

Отметим, что установление проектных красных линий в отношении участка в целях создания в будущем территории общего пользования (с последующим резервированием, изъятием по правилам ЗК РФ) необходимо отличать от незаконного установления красных линий. Например, на практике встречаются случаи, когда участок попадает в красные линии не из-за наличия у публичного субъекта конкретного плана по созданию территории общего пользования в данном месте, а просто ввиду неучёта разработчиками ППТ сведений о «ранее возникших» и не требующих обязательной регистрации правах частных лиц на объекты капитального строительства на участке. Такое установление красных линий не будет соответствовать законодательству, не может препятствовать выкупу участка собственником зданий, а сам ППТ в части установления красных линий может быть оспорен в судебном порядке[2].

---

[1] Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 20.03.2024 № 49-КАД23-7-К6.

[2] Решение Санкт-Петербургского городского суда от 04.06.2020 по делу № 3а-120/2020, оставленное без изменения Апелляционным определением Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 26.08.2020 по делу № 66а-809/2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Между тем, исходя из п. 3 ст. 42 ГрК РФ, красные линии устанавливаются проектом планировки территории (в некоторых случаях проектом межевания территории). Установление красных линий иными документами ГрК РФ не предусматривается. Также в актуальной редакции ст. 1 ГрК РФ прямо предусмотрено, что красные линии подлежат установлению, изменению или отмене в документации по планировке территории, видами которой в соответствии с п. 4 ст. 41 ГрК РФ являются проект планировки территории и проект межевания территории.

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

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

Представляется, что если хотя бы один из таких актов был принят уже после документа, устанавливающего красные линии, то нельзя считать, что такой документ разработан в соответствии с п. 10 ст. 45 ГрК РФ, а соответственно, в силу ст. 2 закона № 191-ФЗ не должен подлежать применению. Указанный вывод сделан и в некоторых судебных актах[1].

Таким образом, из систематического толкования норм действующей редакции ГрК РФ можно сделать вывод, что различные красные линии, установленные советскими актами, которые были приняты до вступления в силу ГрК РФ, не подлежат применению.

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

1) каким актом она установлена и не противоречит ли данный акт ГрК РФ (принят ли он после вступления в силу ГрК РФ);
2) обозначает ли данная линия существующую или планируемую территорию общего пользования либо она включена в ППТ необоснованно, без намерения создать территорию общего пользования.

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

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

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

Более того, в силу п. 4 ст. 57.3 ГрК РФ выдача ГПЗУ для архитектурно-строительного проектирования, получения разрешения на строительство такого объекта капитального строительства допускается только после утверждения ППТиПМ в случае, если в соответствии с ГрК РФ, иными федеральными законами размещение объекта капитального строительства не допускается при отсутствии ППТиПМ. Однако подготовка документации по планировке территории в целях размещения объекта капитального строительства является обязательной только в случаях, установленных п. 3 ст. 41 ГрК РФ (например, если планируется осуществление комплексного развития

[1] В Постановлении ФАС Волго-Вятского округа от 12.11.2012 по делу № А82-16773/2011 суд указал, что утверждённые до введения в действие Генерального плана г. Ярославля от 06.04.2006 проекты планировки территорий, в том числе проект детальной планировки зоны общественного центра Северного района г. Ярославля, утверждённый Решением исполнительного комитета Ярославского городского совета депутатов трудящихся от 26.03.1980 № 215, разработанные на основе ранее действовавшего Генерального плана города, не подлежат применению как не основанные на проектных решениях, содержащихся в Генеральном плане 2006 г. (размещение на конкретной территории объектов, относящихся к объектам торговли, общественного питания и бытового обслуживания, не противоречит функциональному назначению территории).
Аналогичный вывод содержится в Постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 12.04.2017 № Ф04613/2017 по делу № А03-7076/2017.

территории, необходимо изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, планируются строительство, реконструкция линейного объекта).

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

1.3.5. Отклонение от предельных параметров разрешённого строительства

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

В качестве общего правила в ст. 40 ГрК РФ закреплено, что правом получить разрешение на отклонение от предельных параметров обладают только правообладатели земельных участков:

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

При этом указанные выше обстоятельства являются лишь основанием для обращения заинтересованного лица за получением разрешения на отклонение, но не влекут обязанность муниципального образования выдать соответствующее согласование в случае подтверждения данных обстоятельств[1]. В то же время отсутствие указанных выше оснований, по общему правилу, должно вести к принятию отрицательного решения.

В 2019 году подход к основаниям для отклонения от предельных параметров был несколько изменён, и ст. 40 ГрК РФ была дополнена пунктом 1.1, который предусматривает возможность для правообладателей земельных участков немотивированно (вне зависимости от размеров и конфигурации участков) обращаться за разрешениями на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства при одновременном соблюдении следующих условий:

- отклонение необходимо в целях однократного изменения одного или нескольких предельных параметров разрешённого строительства, установленных градостроительным регламентом для конкретной территориальной зоны;
- отклонение от параметров планируется не более чем на 10 %.

Особенностью такого упрощённого порядка является отсутствие необходимости проходить процедуру публичных слушаний. В то же время само принятие решения по-прежнему осуществляется уполномоченным органом, так что данные изменения не сильно облегчили процедуры получения разрешения на отклонение.

Процедура получения разрешения на отклонение от предельных параметров очень похожа на получение разрешения на условно разрешённый вид разрешённого использования земельного участка и осуществляется по схеме 2.

Также в отношении описанной выше процедуры необходимо отметить два момента:

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

[1] Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 09.08.2013 по делу № А70-10726/2012; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 28.09.2015 по делу № А26-7673/2014; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 25.11.2019 № Ф10-5557/2019 по делу № А62-8694/2018.

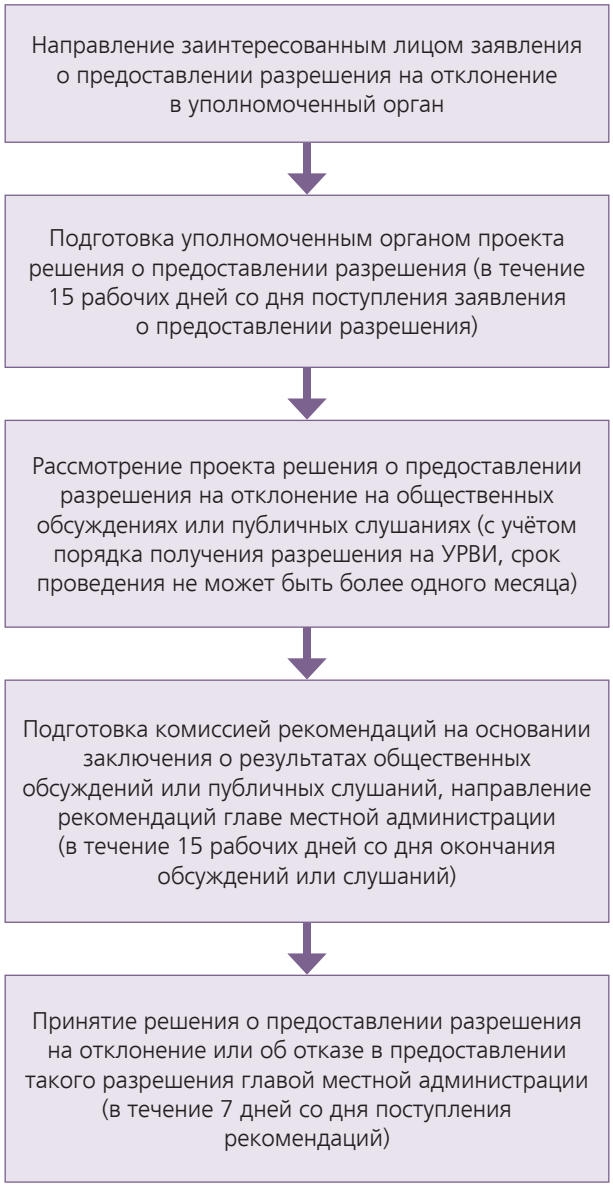
Так, если граждане высказали своё согласие на отклонение от предельных параметров, глава администрации может в любом случае вынести решение об отказе, если придёт к выводу, допустим, что такое отклонение будет нарушать нормативы градостроительного проектирования или технические регламенты.

Как положительное, так и отрицательное решение главы местной администрации должно быть мотивировано. Это следует как из ст. 40 ГрК РФ, так и из положений закона № 131-ФЗ.

Отсутствие в решении причин его принятия является основанием для признания его недействительным[1].

Если же глава администрации уклоняется от принятия какого-либо решения, его можно к этому понудить в судебном порядке[2].

Схема 2. ПРОЦЕДУРА ПОЛУЧЕНИЯ РАЗРЕШЕНИЯ НА ОТКЛОНЕНИЕ ОТ ПРЕДЕЛЬНЫХ ПАРАМЕТРОВ



[1] Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 31.10.2013 по делу № А03-1669/2013; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 01.02.2016 № Ф06-4471/2015 по делу № А12-21320/2015; Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.05.2017 № 12АП-4833/2017 по делу № А12-71661/2016; Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 30.03.2022 № 88а-5633/2022.

[2] Апелляционное определение Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики от 28.05.2015 по делу № 33559/2015.

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

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

Поскольку возможность отклонения от предельных параметров установлена федеральным законом, региональный или местный законодатель не может исключить такую возможность для правообладателей земельных участков в тех или иных территориальных зонах. Так, к примеру, как уже было указано, были признаны недействующими изменения в ПЗЗ г. Хабаровска, в которых вводился полный запрет на отклонение от максимального процента застройки земельных участков для одних территориальных зон и предел увеличения максимального процента застройки (не более чем на 10 %) для других территориальных зон[1].

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

Отметим, что с 01.07.2017 вступили в силу изменения в ст. 40 ГрК РФ[2], в соответствии с которыми предоставление разрешения на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства не допускается, если такое отклонение не соответствует ограничениям использования объектов недвижимости, установленным на приаэродромной территории (п. 8 ст. 40 ГрК РФ). При этом с 01.01.2025 указанное положение ужесточили, предусмотрев запрет на выдачу разрешения на отклонение, если имеется несоответствие ограничениям любого ЗОУИТ[3].

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

---

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

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

[3] Федеральный закон от 26.12.2024 № 485-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части 2 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

либо вступило в законную силу решение суда об отказе в удовлетворении требований о сносе самовольной постройки.

В связи с вступлением в силу закона № 295-ФЗ в п. 2 ст. 40 ГрК РФ появилось также требование, что отклонение от предельных параметров не должно приводить к изменению ВРИ земельного участка.

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

Между тем в форме градостроительного плана земельного участка[1] отсутствует специальная графа для указания информации о наличии разрешения на отклонение, данная информация также не указана в ст. 57.3 ГрК РФ как подлежащая включению в ГПЗУ. В ст.ст. 48 и 51 ГрК РФ разрешение на отклонение представляется для проектирования или выдачи разрешения на строительство в качестве отдельного документа, а не в составе градплана. Таким образом, в градостроительном плане земельного участка указываются все параметры в соответствии с градостроительным регламентом, а решение об отклонении всегда представляется в качестве дополнительного документа, дающего право на исключение для возведения определённого объекта. В то же время представляется допустимым указывать в ГПЗУ ссылку на разрешение на отклонение для более полного отражения дозволенного использования участка.

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

1.3.6. Публичные слушания и общественные обсуждения по градостроительным вопросам

В 2017 году в ГрК РФ введена ст. 5.1[2], предусматривающая детальное регулирование ранее существующего института публичных слушаний, а также введение нового института общественных обсуждений.

Интересующие положения ГрК РФ в ред. закона № 455-ФЗ подлежат применению со дня вступления в силу нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, нормативных правовых актов субъектов РФ – городов федерального значения[3], необходимых для проведения публичных слушаний / общественных обсуждений в соответствии с новым регулированием, которые, в свою очередь, должны были быть приняты не позднее 01.07.2018[4].

---

[1] Утверждена Приказом Минстроя России от 25.04.2017 № 741/пр.

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

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

[4] В качестве примеров таких НПА можно привести Постановление Правительства Москвы от 30.04.2019 № 448-ПП «Об утверждении Порядка организации и проведения общественных обсуждений при осуществлении градостроительной деятельности в городе Москве и внесении изменений в правовые акты города Москвы»; Закон Санкт-Петербурга от 20.07.2006 № 400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» (ред. от 02.12.2025); Решение Воронежской городской Думы от 27.05.2020 № 1430-IV «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний или общественных обсуждений по вопросам градостроительной деятельности в городском округе город Воронеж»; Решение Совета депутатов городского округа Солнечногорск МО от 20.06.2023 № 708/70 «Об утверждении Положения об организации и проведении общественных обсуждений по вопросам градостроительной деятельности в городском округе Солнечногорск Московской области».

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

Отметим, что изменение ГрК РФ в соответствующей части явилось следствием исполнения поручений Президента РФ по итогам заседания Государственного совета, состоявшегося 17.05.2016[1], по совершенствованию процедуры публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности, включая повышение доступности для граждан информации о такой деятельности, учёт всех поступивших предложений граждан, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также размещение указанной информации на публичных информационных ресурсах.

Таблица 5. УЧАСТНИКИ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ

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

В соответствии с пояснительной запиской к соответствующему законопроекту[2] его разработчики преследовали две цели:

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

[1] http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/52154

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

В соответствии с новым регулированием публичные слушания и общественные обсуждения являются альтернативными способами (используемыми в соответствии с нормами регионального/местного законодательства) выявления общественного мнения по следующим градостроительным вопросам/документам[1]:

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

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

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

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

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

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

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

Как уже указывалось ранее в подразделах по получению разрешений на условно разрешённый ВРИ и отклонению от предельных параметров, протокол и заключение только учитываются уполномоченным органом при принятии соответствующих решений (например, о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров), т. е. не являются обязательными для него. Так, в ГрК РФ[2] прямо указывается на право уполномоченного органа направить проект на доработку в соответствии с протоколом и заключением о результатах публичных слушаний / общественных обсуждений.

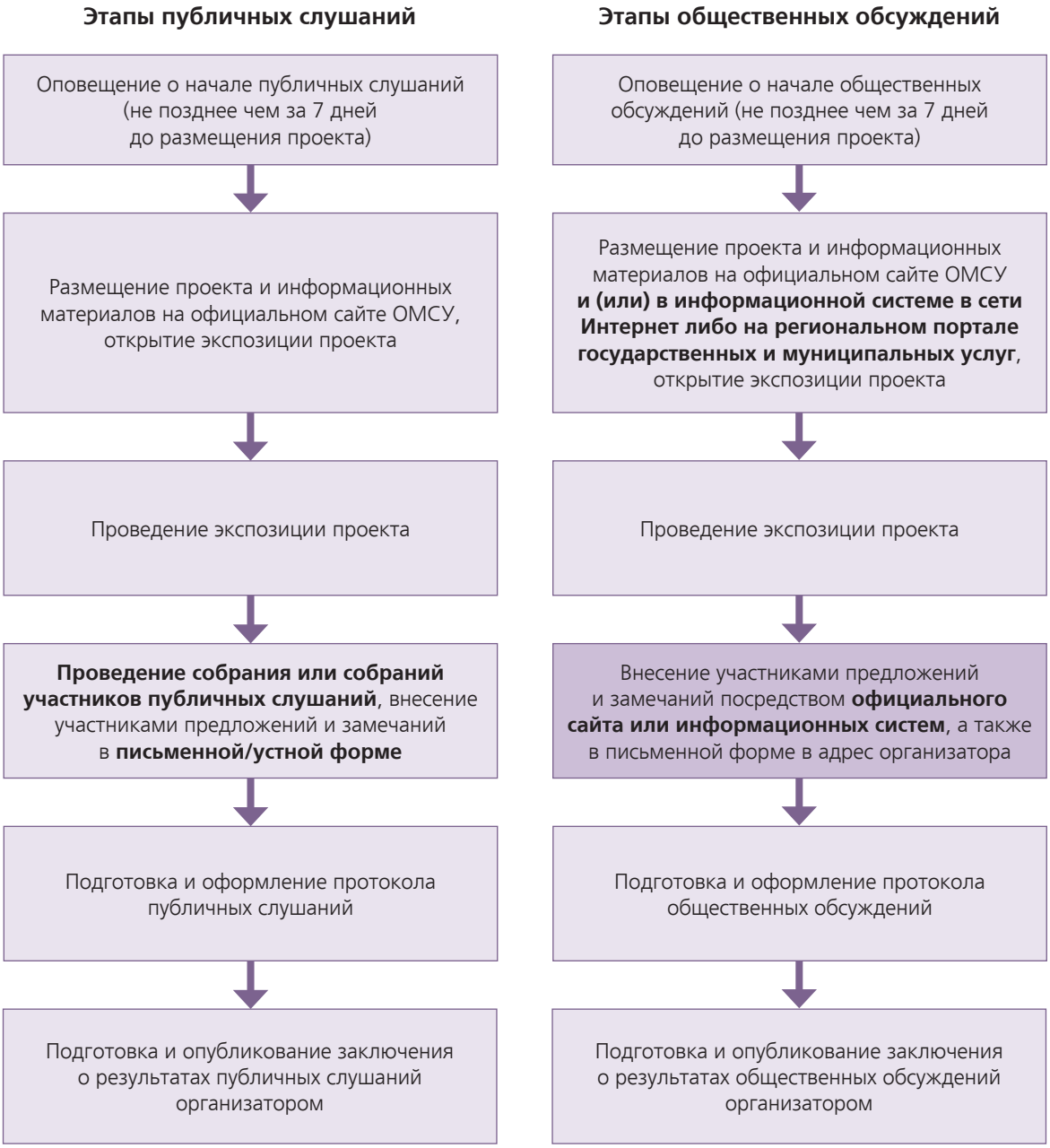
[1] ГрК РФ и другими федеральными законами могут быть установлены случаи, в которых проведение публичных слушаний / общественных обсуждений по соответствующим проектам не требуется. Например, п. 5.1 ст. 46 ГрК РФ устанавливает соответствующие случаи применительно к проектам ППТиПМ.

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

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

Соответственно, по существу публичные слушания и общественные обсуждения призваны, с одной стороны, обеспечить возможность гражданам высказать своё мнение по ряду градостроительных вопросов, с другой стороны, обратить внимание публичного субъекта на допущенные в проекте нарушения (например, несоблюдение требований технических регламентов в результате отклонения от предельных параметров либо несоответствие ППТ документам территориального планирования, ПЗЗ) и предотвратить принятие заведомо незаконного нормативного правового акта (ненормативного правового акта). Выбор же рассмотренных форм выявления общественного мнения по градостроительным вопросам (публичные слушания или общественные обсуждения) по смыслу п.п. 1 и 24 ст. 5.1 ГрК РФ осуществляется муниципальным образованием / субъектом РФ – городом федерального значения путём издания соответствующих нормативных правовых актов.

Схема 3. ЭТАПЫ ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ



Отметим также, что Федеральным законом от 14.03.2022 № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 58-ФЗ) были предусмотрены некоторые особенности проведения общественных обсуждений и публичных слушаний в 2022 году, которые затем были продлены на 2023 год[1], на 2024 год[2], на 2025 год[3] и часть из них на 2026 год[4].

Так, согласно п. 2 ст. 7 закона № 58-ФЗ Правительству РФ и высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ предоставили полномочие устанавливать случаи утверждения проектов генпланов, ПЗЗ, ППТ, ПМТ и проектов о внесении изменений в такие документы без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний (наряду со случаями, предусмотренными законодательством о градостроительной деятельности).

Соответствующие акты, в частности, были приняты в Москве, Московской области[5], Санкт-Петербурге и Ленинградской области[6].

Так, в Москве согласно Постановлению Правительства Москвы от 22.03.2022 № 438-ПП[7] было вовсе отменено (без указания конкретных случаев) проведение общественных обсуждений или публичных слушаний для принятия правовых актов, предусматривающих утверждение Генерального плана города Москвы, ПЗЗ Москвы, ППТ, ПМТ, а также внесение изменений в один из указанных документов. Единственное исключение было предусмотрено для случаев, если на день вступления в силу указанного постановления уже были опубликованы оповещения о проведении обсуждений/слушаний по проектам соответствующих документов.

Менее строго реализовали п. 2 ст. 7 закона № 58-ФЗ в Санкт-Петербурге. Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 05.07.2022 № 623[8] (далее – Постановление № 623) были определены конкретные случаи, не требующие проведения общественных обсуждений или публичных слушаний. Например, изменения в ПЗЗ СПб в 2022 и 2023 годах не требовали проведения обсуждений/слушаний, если такие изменения подготовлены в целях устранения неопределённости правовой нормы, установленной вступившим в законную силу решением суда.

Следует также отметить, что в Санкт-Петербурге действие особенностей, установленных Постановлением № 623, на 2024 и последующие годы не было продлено.

Однако в 2024 году уже в ГрК РФ были внесены положения, предусматривающие право субъектов РФ устанавливать случаи подготовки проектов генеральных планов и Правил землепользования и застройки, а также проекты изменений в них без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний (введены п. 3.3 ст. 28 и п. 12.1 ст. 31 ГрК РФ). Тем самым те положения, которые должны были применяться исключительно как временная мера, вполне

---

[1] Федеральный закон от 19.12.2022 № 519-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 25.12.2023 № 625-ФЗ «О внесении изменений в статью 98 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] Федеральный закон от 26.12.2024 № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] Федеральный закон от 28.12.2025 № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[5] Постановление Правительства МО от 07.04.2022 № 332/11 (ред. от 28.12.2024) «Об особенностях градостроительной деятельности в Московской области в 2022, 2023, 2024 и 2025 годах».

[6] Постановление Правительства Ленинградской области от 05.04.2022 № 203 (ред. от 06.02.2025) «Об установлении случаев утверждения в Ленинградской области в 2022–2025 годах генеральных планов, Правил землепользования и застройки, проектов планировки территории, проектов межевания территории, изменений в генеральные планы, Правила землепользования и застройки, проекты планировки территории, проекты межевания территории без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

[7] Постановление Правительства Москвы от 22.03.2022 № 438-ПП (ред. от 14.01.2025) «О реализации положений пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[8] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 05.07.2022 № 623 (ред. от 23.08.2023) «О реализации пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 14.03.2022 № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

могут воплотиться в постоянное регулирование. При этом усмотрение региональных властей никак не ограничено в части определения случаев-исключений из общего порядка.

Сроки проведения общественных обсуждений и публичных слушаний определяются уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в пределах минимальных и максимальных сроков, установленных ГрК РФ.

В Москве таким актом является Градостроительный кодекс г. Москвы от 25.06.2008 № 285, а в Санкт-Петербурге – закон Санкт-Петербурга от 20.07.2006 № 400-61[1].

Отметим также, что с 01.03.2023[2] существенно сократились сроки проведения обсуждений/слушаний по градостроительным документам. Так, по проектам генпланов (п. 8 ст. 28 ГрК РФ) и ПЗЗ (п. 13 ст. 31 ГрК РФ), а также изменений в них такой срок не может превышать один месяц.

По документации по планировке территории срок проведения общественных обсуждений или публичных слушаний не может быть менее четырнадцати дней и более тридцати дней.

До изменений сроки обсуждений/слушаний по указанным градостроительным документам не могли быть менее одного месяца и более трёх месяцев.

С учётом внесённых в ГрК РФ поправок, в закон Санкт-Петербурга от 20.07.2006 № 400-61 были внесены корреспондирующие изменения в части уменьшения сроков проведения общественных обсуждений и публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге[3]. Ввиду сокращения предельного срока также сокращены сроки отдельных мероприятий, проводимых в рамках обсуждений/слушаний.

Также в 2025 году в рамках реформы местного самоуправления был принят Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – закон № 33-ФЗ). Статья 47 закона № 33-ФЗ посвящена организации и проведению публичных слушаний и общественных обсуждений. Пункт 10 указанной статьи применительно к порядку их проведения по проектам документов градостроительной деятельности отсылает к градостроительному законодательству. Однако примечательно, что, помимо проектов, поименованных в ст. 5.1 ГрК РФ, закон № 33-ФЗ, указывает о проведении обсуждений/слушаний по вопросам изменения одного ВРИ земельных участков и объектов капитального строительства на другой ВРИ при отсутствии утверждённых ПЗЗ.

Хотя, как указывалось нами ранее, такое основание предусматривалось законом № 191-ФЗ только на срок до 31.12.2017.

1.4. ЗОНЫ С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ

1.4.1. Общие положения о зонах с особыми условиями использования территорий

Общее регулирование правового статуса зон с особыми условиями использования территорий (далее – ЗОУИТ) появилось с принятием Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ

[1] Закон Санкт-Петербурга от 20.07.2006 № 400-61 (ред. от 02.12.2025) «О порядке организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге».

[2] Федеральный закон от 29.12.2022 № 612-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу абзаца второго пункта 2 статьи 16 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».

[3] Закон Санкт-Петербурга от 12.12.2023 № 718-161 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и общественных обсуждений при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге».

«О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 342-ФЗ). До этого момента в законодательстве лишь разрозненно содержались некоторые общие положения о таких зонах, однако главным образом их статус регулировался нормативно-правовыми актами в отношении конкретных видов зон, что существенно затрудняло применение этих норм и приводило к многочисленным судебным спорам. В целях установления единых подходов к правовому регулированию режима ЗОУИТ и ограничений использования земельных участков[1] ЗК РФ был дополнен новой главой 19 «Зоны с особыми условиями использования территорий».

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

Большинство новых норм ЗК РФ в отношении ЗОУИТ вступило в силу со дня официального опубликования закона № 342-ФЗ (04.08.2018).

Вместе с тем сроки вступления новых норм в силу уже несколько раз переносились.

Так, в конце 2019 года были внесены первые значительные изменения в переходные положения закона № 342-ФЗ, которые фактически предусматривали отложение начала действия нового регулирования на несколько лет – на 2022 и 2025 гг. (закон № 455-ФЗ[2], изменения вступили в силу 31.12.2019).

В конце 2024 года сроки начала действия новых норм были перенесены повторно[3] – на 2026 и 2028 гг., а в конце 2025 года в третий раз[4] – на 2031 и 2033 гг., что свидетельствует о неготовности системы функционировать по новым правилам и в целом ставит под сомнение переход к новым правилам установления ЗОУИТ.

Указанные изменения во многом приводят к тому, что нормы гл. 19 и ст. 57.1 ЗК РФ становятся некой декларацией, которая начнёт в полном объёме действовать только с 2031 года, а по некоторым вопросам даже с 2033 года (если не состоится очередной перенос срока).

При этом внесение анализируемых изменений в 2019, 2021, 2024 и 2025 гг. имеет ряд недостатков с точки зрения юридической техники. Так, сложности в применении норм создаёт то, что сами положения ЗК РФ не претерпели изменений, и, чтобы понять, действует ли конкретная норма или нет, нужно разобраться в большом количестве переходных положений (ст. 26 закона № 342-ФЗ).

Также немаловажным является вступление в силу Федерального закона от 26.12.2024 № 485-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части 2 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 485-ФЗ), которым были исключены некоторые виды ЗОУИТ, а также принято ряд других положений, связанных с регулированием ЗОУИТ.

Понятие и виды ЗОУИТ

Необходимо отметить, что, несмотря на большой объём нового регулирования ЗОУИТ, определение и признаки ЗОУИТ так и не были сформулированы законодателем. В п. 4 ст. 1 ГрК РФ

[1] С текстом пояснительной записки к законопроекту № 302180-7 можно ознакомиться по электронному адресу https://sozd.duma.gov.ru/bill/302180-7

[2] Федеральный закон от 27.12.2019 № 455-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] Федеральный закон от 30.12.2021 № 447-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] Федеральный закон от 28.12.2025 № 496-ФЗ «О внесении изменений в статью 106 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

определение ЗОУИТ по-прежнему даётся лишь путём перечисления некоторых видов ЗОУИТ, а в ст. 104 ЗК РФ указываются только цели установления ЗОУИТ.

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

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

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

Перечень видов ЗОУИТ, состоящий из 25 позиций, приведён в ст. 105 ЗК РФ. В целом все перечисленные в данной статье виды ЗОУИТ в той или иной мере существуют и в настоящее время, но их регулирование является несистематизированным.

За время существования данной статьи её содержание в части видов ЗОУИТ претерпело ряд изменений (в 2021 году упразднён такой вид ЗОУИТ, как рыбоохранная зона, заменена рыбоохранная зона озера Байкал на рыбохозяйственную заповедную зону озера Байкал). С 01.04.2024 также изменилось наименование охранной зоны пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети, такая зона стала называться «охранная зона геодезических пунктов государственной геодезической сети, нивелирных пунктов государственной нивелирной сети и гравиметрических пунктов государственной гравиметрической сети». С 01.09.2024 округ санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов изменён на округ санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов. С 31.12.2024 из перечня видов ЗОУИТ исключены зона наблюдения и зона безопасности с особым правовым режимом, а также охранная зона объектов инфраструктуры метрополитена[1].

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

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

В связи с новым регулированием, если ЗОУИТ, установленные до 31.12.2024, не соответствуют видам ЗОУИТ ст. 105 ЗК РФ, то такие ЗОУИТ прекращают своё существование с 31.12.2024, и ограничения использования земельных участков, установленные в границах таких зон, признаются недействующими[2].

[1] Ст. 1 закона № 485-ФЗ.

[2] П. 2 ст.11 закона № 485-ФЗ.

Ранее не все территории, в границах которых предусмотрены различного рода ограничения использования участков, были включены в перечень ст. 105 ЗК РФ. В связи с этим в отсутствие законодательно установленного перечня признаков и определения понятия ЗОУИТ возникали споры, связанные с отнесением тех или иных зон к ЗОУИТ и возможностью их существования при отсутствии в перечне ст. 105 ЗК РФ.

Так, например, суды признавали подлежащими включению в ЕГРН в качестве ЗОУИТ лесопарковые зоны[1] и лесопарковые зелёные пояса[2], несмотря на доводы Росреестра о том, что в числе ЗОУИТ, установленных в ст. 105 ЗК РФ, отсутствуют виды, к которым могут быть отнесены лесопарковые зоны и лесопарковый зелёный пояс.

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

Новые положения о ЗОУИТ среди прочего должны определять порядок подготовки и принятия решений об установлении (изменении, прекращении) существования указанных зон, исчерпывающий перечень объектов, в связи с которыми устанавливаются ЗОУИТ, требования к предельным размерам указанных зон, перечень ограничений использования земельных участков, которые могут быть установлены в границах указанных зон, основания для изменения таких зон и прекращения их существования.

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

Так, с 04.08.2018 до настоящего времени было принято всего несколько соответствующих актов:

- Постановление Правительства РФ от 21.08.2019 № 1080 (по государственной геодезической сети, нивелирной сети и гравиметрической сети)[3];
- Постановление Правительства РФ от 31.08.2019 № 1132 (по зоне охраняемого объекта)[4];
- Постановление Правительства РФ от 17.03.2021 № 392 (по охранной зоне стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды)[5];
- Постановление Правительства РФ от 16.11.2023 № 1928 (рыбохозяйственные заповедные зоны)[6];
- Постановление Правительства РФ от 30.08.2024 № 1186 (об округах санитарной (горносанитарной) охраны природных лечебных ресурсов)[7];
- Постановление Правительства РФ от 27.09.2025 № 1486 (о придорожных полосах автомобильных дорог)[8];
- Постановление Правительства РФ от 30.09.2025 № 1507 (об охранных зонах железных дорог)[9].

---

[1] Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 07.09.2020 по делу № А33-27101/2019.

[2] Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.12.2021 по делу № А46-5423/2021.

[3] Постановление Правительства РФ от 21.08.2019 № 1080 «Об охранных зонах пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети».

[4] Постановление Правительства РФ от 31.08.2019 № 1132 «Об утверждении Положения о зоне охраняемого объекта».

[5] Постановление Правительства РФ от 17.03.2021 № 392 «Об утверждении Положения об охранной зоне стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, её загрязнением, о признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 27 августа 1999 г. № 972 и признании не действующим на территории Российской Федерации постановления Совета Министров СССР от 6 января 1983 г. № 19».

[6] Постановление Правительства РФ от 16.11.2023 № 1928 «Об утверждении Правил установления рыбохозяйственных заповедных зон, изменения их границ, принятия решений о прекращении существования рыбохозяйственных заповедных зон».

[7] Постановление Правительства РФ от 30.08.2024 № 1186 «Об утверждении Положения об округах санитарной (горносанитарной) охраны природных лечебных ресурсов».

[8] Постановление Правительства РФ от 27.09.2025 № 1486 «Об утверждении Положения о придорожных полосах автомобильных дорог».

[9] Постановление Правительства РФ от 30.09.2025 № 1507 «Об утверждении Положения об охранных зонах железных дорог».

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

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

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

а) установление исчерпывающего перечня видов объектов, их разрешённого использования;
б) установление требований к параметрам объектов, размещение которых допускается/запрещается в границах указанной зоны;
в) установление требований к объектам, размещение которых допускается, исходя из оценки влияния (размещаемого объекта на объект [территорию], в целях охраны которых установлена ЗОУИТ / таких объектов [территории] на размещаемые ОКС), при условии, что оценка соответствия данным требованиям может являться предметом экспертизы проектной документации (Федеральным законом от 02.08.2019 № 283-ФЗ отменена норма об обязательности государственной экспертизы проектной документации в указанном случае)[1].

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

В настоящее время согласование определённых действий с уполномоченными органами/организациями является часто встречающимся способом установления ограничений, например, согласование часто предусмотрено режимом охранных зон линейных объектов. Новое регулирование предполагает, что ограничения использования участков в границах ЗОУИТ должны будут чётко следовать из законодательства, в т. ч. новых положений о ЗОУИТ, а не определяться уполномоченными органами/организациями применительно к конкретному случаю. Вместе с тем до утверждения новых положений о ЗОУИТ с чётким определением перечня ограничений простое неприменение норм о необходимости получения согласований (формально п. 3 ст. 106 ЗК РФ о запрете согласований вступил в силу с 04.08.2018) приведёт к пробелам в правовом регулировании и необеспеченности режима ЗОУИТ, что не должно допускаться.

Именно об этом и высказался Конституционный Суд в Постановлении от 13.10.2022 № 43-П[3]. Согласно фабуле дела гражданин К. направил в местную администрацию уведомление о планируемом строительстве садового дома на принадлежащем ему участке, расположенном в границах охранной зоны линии электропередачи. По результатам рассмотрения обращения админи-

[1] П. 2 ст. 106 ЗК РФ.

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

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 13.10.2022 № 43-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 10 Правил установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, в связи с жалобой гражданина В. Б. Колобаева».

страцией вынесено уведомление о недопустимости размещения объекта в связи с отсутствием согласования собственником линии электропередачи (пп. «а» п. 10 Правил установления охраны зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон[1]). Электросетевая организация в согласовании планируемого строительства отказала.

В судах трёх инстанций гражданину К. в удовлетворении требований о признании уведомления администрации незаконным было отказано. Рассмотрев жалобу гражданина К., который ссылался на несоответствие пп. «а» п. 10 Правил требованиям п. 3 ст. 106 ЗК РФ, Конституционный Суд указал следующее:

- установление в п. 3 ст. 106 ЗК РФ общего запрета требовать согласования размещения зданий/сооружений в границах ЗОУИТ само по себе объективно направлено на исключение произвола и повышение открытости и предсказуемости при принятии уполномоченными органами градостроительных решений;
- вместе с тем отказ от института предварительного согласования строительства/реконструкции на земельных участках в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства несёт в себе конституционно неприемлемый риск нарушения надёжной и безопасной работы этих объектов, ставящих под угрозу жизнь и здоровье граждан;
- в связи с этим механизм согласования строительства/реконструкции зданий и сооружений с собственником объектов электросетевого хозяйства должен быть максимально приближен к модели регулирования, которая с 2018 года установлена применительно к ЗОУИТ в ЗК РФ и согласуется с закреплёнными в ГрК РФ порядками выдачи разрешений на строительство и уведомления о планируемых строительстве/реконструкции объекта ИЖС. При этом произвольный отказ электросетевых организаций в согласовании планируемого строительства недопустим.

Правительству РФ предписано внести изменения в действующее правовое регулирование, установив порядок, исключающий получение согласования строительства в охранных зонах объектов электросетевого хозяйства. В 2023 году Правительством РФ принято Постановление от 18.02.2023 № 270[2] (вступило в силу с 01.09.2023), в рамках которого требование о получении согласования было заменено на установление минимальных расстояний объектов строительства от линий электропередачи и сохранению доступа к объектам электроэнергетики, т. е. рекомендации КС РФ были исполнены.

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

Установление, изменение и прекращение существования ЗОУИТ

В соответствии со ст. 106 ЗК РФ, по общему правилу, установление и изменение ЗОУИТ осуществляется на основании решения уполномоченного органа государственной власти (местного самоуправления).

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

[1] Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» (вместе с «Правилами установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон»).

[2] Постановление Правительства РФ от 18.02.2023 № 270 «О некоторых вопросах использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства».

Требования к решению об изменении ЗОУИТ закреплены в п. 9 ст. 106 ЗК РФ. Так, в соответствующем решении должны быть указаны сведения об изменении границы ЗОУИТ (её подзоны), ограничения использования земельных участков, которые отличаются от ранее установленных. Обязательным приложением к решению об установлении/изменении ЗОУИТ (если изменяются границы ЗОУИТ) являются сведения о границах данной зоны, которые должны содержать графическое описание местоположения границ данной зоны, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат для ведения ЕГРН (п. 10 ст. 106 ЗК РФ)[1], т. е. одновременно с принятием решения об установлении/изменении ЗОУИТ должны быть выполнены межевые работы в целях осуществления кадастрового учёта такой зоны.

Если в отношении ЗОУИТ не определён орган, уполномоченный на принятие решения (акта) об установлении (изменении) границ ЗОУИТ, направление документов (содержащихся в них сведений) для внесения в ЕГРН сведений о ЗОУИТ, то в целях обеспечения внесения данных сведений в ЕГРН в срок не позднее 01.01.2031 сведения и документы о такой ЗОУИТ в Росреестр направляет правообладатель зданий, сооружений (п. 12 ст. 26 закона № 342-ФЗ, п. 11 ст. 106 ЗК РФ).

При этом Росреестр в своём письме от 16.01.2026 № 18-00071/26 отметил, что право направлять соответствующие документы для внесения в ЕГРН сведений о ЗОУИТ имеет также правообладатель движимого имущества (некапитального сооружения).

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

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

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

Застройщик до дня обращения с заявлением на выдачу разрешения на строительство вправе обратиться в уполномоченные в отношении ЗОУИТ органы с заявлением об установлении/изменении ЗОУИТ с приложением необходимых документов (п. 13 ст. 106 ЗК РФ)[2]. Отсутствие копии решения об установлении/изменении ЗОУИТ не является основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство (пп. 9 п. 7, п. 13 ст. 51 ГрК РФ).

Ранее механизм установления ЗОУИТ в случае строительства ОКС, в результате которого подлежат установлению ЗОУИТ, сводился к тому, что появление соответствующих зон предшествовало созданию самих объектов, в связи с размещением которых такие зоны должны устанавливаться. Однако, если такие ОКС так и не были созданы, то указанные ЗОУИТ должны были прекратить существование ввиду отсутствия объектов, требующих их установления[3].

---

[1] Приказом Росреестра от 26.07.2022 № П/0292 утверждены в т. ч. форма графического описания местоположения границ ЗОУИТ, требования к точности определения координат характерных точек границ ЗОУИТ. Он будет действовать до 01.03.2029.

[2] До вступления в силу положений Федерального закона от 26.12.2024 № 485-ФЗ п. 13 ст. 106 ЗК РФ предусматривалось, что обращение с заявлением об установлении/изменении ЗОУИТ является обязанностью, а не правом застройщика.

[3] Напомним, что ранее пп. 13 п. 3, п. 10.2 ст. 55 ГрК (с изменениями, внесёнными Федеральным законом от 13.07.2015 № 252-ФЗ, вступившими в силу с 01.01.2018) предусматривался иной механизм установления охранных зон объектов электроэнергетики, системы газоснабжения, транспортной инфраструктуры, трубопроводного транспорта или связи: к заявлению на получение разрешения на ввод в эксплуатацию должны были быть приложены подготовленные

В соответствии с новым регулированием установление ЗОУИТ в случае строительства ОКС, в результате которого подлежат установлению ЗОУИТ, осуществляется после появления самого объекта. В случае, если ОКС не будет создан, то ЗОУИТ не будет установлена, и проблема существования ЗОУИТ в отсутствие ОКС, в отношении которого зона была установлена, не возникает. Если ЗОУИТ, требование об установлении которой предусмотрено в соответствии с федеральным законом, не была установлена либо не были установлены границы такой зоны, такая зона и её границы должны быть установлены в срок не позднее 01.01.2033[1].

Правообладатели ОКС, которые введены в эксплуатацию до 04.08.2018 и в связи с размещением которых подлежит установлению ЗОУИТ, до 01.01.2033 обязаны обратиться с заявлением об установлении ЗОУИТ в органы государственной власти или органы местного самоуправления, уполномоченные на принятие решения об установлении ЗОУИТ, с приложением документов, предусмотренных положением о зоне с особыми условиями использования территории соответствующего вида, если ранее такая зона не была установлена (п.п. 14, 17 ст. 26 закона № 342-ФЗ). Вместе с тем новым регулированием предусмотрено, что до 01.03.2031 установление, изменение или прекращение существования ЗОУИТ осуществляется в порядке, установленном до 04.08.2018, с учётом особенностей, установленных п.п. 16.2, 16.3 ст. 26 закона № 342-ФЗ, за исключением, если:

- иное не предусмотрено федеральным законом;
- до 01.01.2025 Правительством Российской Федерации в соответствии со ст. 106 ЗК РФ (в ред. закона № 342-ФЗ) утверждено положение о ЗОУИТ соответствующего вида.

Установленный нормативными правовыми актами РФ до дня вступления в силу положения, утверждённого в соответствии с п. 1 ст. 106 ЗК РФ, порядок установления, изменения или прекращения существования ЗОУИТ действует до дня вступления в силу указанного положения, но не позднее 01.03.2031.

Таким образом, для видов ЗОУИТ, в отношении которых Правительством РФ не были приняты Положения о ЗОУИТ до 01.01.2025 в соответствии со ст. 106 ЗК РФ (в ред. ст. 9 закона № 342-ФЗ) и, если иное не предусмотрено федеральным законодательством, до 01.03.2031 действуют правила установления ЗОУИТ, существовавшие до 04.08.2018.

Для тех ЗОУИТ, в отношении которых Правительством РФ до 01.01.2025 были установлены соответствующие положения, действуют правила установления ЗОУИТ в соответствии со ст. 106 ЗК РФ (в ред. 2024 года).

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

Данное положение является очень важным. Ранее, несмотря на предписания п.п. 2 и 6 ст. 56 ЗК РФ, в соответствии с которыми ЗОУИТ являются обременением земельного участка и подлежат регистрации, у государственных органов и судов сформировалась позиция, в соответствии с которой ЗОУИТ существует вне зависимости от государственной регистрации. Например, в отношении охранных зон суды указывали, что создание охранной зоны и ограничения по использованию земельного участка в охранной зоне связаны с самим фактом существования опасного объекта, а не с регистрацией охранной зоны[2]. Однако данный подход грубым образом нарушает права правообладателей участков/ОКС на них, которые, действуя разумно и осмотрительно, например, заказав выписку ЕГРН, не могли получить информацию о попадании объектов недвижимости в ЗОУИТ.

в электронной форме текстовое и графическое описания местоположения границ охранной зоны, а само разрешение на ввод одновременно являлось и решением об установлении охранной зоны.

[1] П. 14 ст. 26 Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ (ред. от 28.12.2025) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

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

Механизм внесения сведений о ЗОУИТ в ЕГРН следующий:

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

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

Правообладатели земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества, находящихся в границах ЗОУИТ, должны быть уведомлены органом регистрации прав о внесении сведений о зоне в ЕГРН / изменении таких сведений в порядке, установленном законом № 218-ФЗ. В соответствии с п. 5.1 ст. 34 закона № 218-ФЗ уведомление осуществляется в электронной форме через личный кабинет, если правообладатели зарегистрированы с использованием единой системы идентификации и аутентификации на едином портале или официальном сайте, либо по адресам электронной почты указанных правообладателей, содержащимся в ЕГРН.

Прекращение существования ЗОУИТ

ЗОУИТ может прекратить существование в следующих случаях:

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

Однако определённые предпосылки для отхода от приведённой судебной практики также существуют. Так, ВС РФ[3] не поддержал доводы нижестоящих судов о признании построек самовольными ввиду их возведения с нарушением минимального расстояния до газопровода, построенного в 1973 г., поскольку информация о наличии газопровода отсутствовала на картах землепользователей в исполкомах районных (городских) Советов народных депутатов, а именно это обстоятельство имело юридическое значение для решения вопроса о том, являлись ли

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

[2] П. 17 ст. 106 ЗК РФ.

[3] См. Определение Верховного Суда РФ от 26.09.2017 № 9-КГ17-11.

действия правообладателя по возведению на земельном участке садового дома противоправными.

При этом в первых двух случаях принятие решения о прекращении существования ЗОУИТ не требуется[1].

По общему правилу ЗОУИТ считаются прекратившими существование, а ограничения использования земельных участков в таких зонах недействующими со дня исключения сведений о ЗОУИТ из ЕГРН. Иное может быть предусмотрено законом, и в таком случае ЗОУИТ прекратит существование и в случае сохранения сведений о ней в ЕГРН, при этом важно ещё раз подчеркнуть, что данное правило не является зеркальным со случаями установления/изменения ЗОУИТ, которые всегда связаны с внесением сведений в ЕГРН.

Также, если ЗОУИТ, установленные до дня вступления в силу закона № 485-ФЗ (31.12.2024), не соответствуют целям установления и видам ЗОУИТ, предусмотренным ЗК РФ, либо если отсутствуют объекты, в отношении которых были установлены такие зоны, то такие зоны с 31.12.2024 считаются прекратившими своё существование, а ограничения использования земельных участков и иных объектов недвижимости, установленные в границах таких зон, недействующими[2].

Исходя из системного толкования п.п. 6, 22 ст. 106 ЗК РФ, п. 8 ст. 18 Федерального закона от 30.04.2021 № 120-ФЗ, в случае, если в соответствии с законодательством РФ зоны, сведения о которых содержатся в ЕГРН, не являются ЗОУИТ (в том числе в связи с исключением таких зон из числа ЗОУИТ в соответствии с изменениями в законодательство РФ), сведения о таких зонах, в том числе об установленных ограничениях в использовании объектов недвижимости в связи с установлением или изменением границ таких зон, исключаются из ЕГРН по решению органа регистрации прав. При этом исключению сведений из ЕГРН должно предшествовать издание уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления решения о прекращении существования ЗОУИТ, если установление ЗОУИТ осуществлялось на основании решения уполномоченного органа.

Переходные положения

Законом № 342-ФЗ (в ред. 2021, 2024 И 2025 гг.) предусмотрен ряд весьма существенных переходных положений в отношении ЗОУИТ:

1) до 01.01.2033 ЗОУИТ считаются установленными в случае отсутствия сведений о таких зонах в ЕГРН[3], если такие зоны установлены до 01.01.2031 одним из следующих способов:
   - решением исполнительного органа государственной власти (местного самоуправления);
   - согласованием уполномоченным органом исполнительной власти границ ЗОУИТ;
   - нормативным правовым актом, предусматривающим установление ЗОУИТ в границах, установленных указанным актом, без принятия решения об установлении таких зон / согласования границ;
   - решением суда (п. 8 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

Соответственно, в качестве общего правила переходные положения предполагают, что до 01.01.2033 внесение сведений о вновь устанавливаемых ЗОУИТ в ЕГРН не является обязатель-

[1] П. 22 ст. 106 ЗК РФ.

[2] П. 2 ст. 11 закона № 485-ФЗ.

[3] Однако в случаях, если это предусмотрено законодательством, действовавшим на день установления ЗОУИТ, такая зона считается установленной только при условии, что установлено или утверждено описание местоположения границ такой зоны в текстовой и (или) графической форме или границы такой зоны обозначены на местности (п. 9 ст. 26 закона № 342-ФЗ).
Например, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24.02.2009 № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» охранная зона считается установленной с даты внесения в документы государственного кадастрового учёта сведений о её границах.

ным, а возникшие до указанной даты соответствующим образом (без внесения сведений в ЕГРН) ЗОУИТ считаются установленными до 01.01.2033 в случае отсутствия сведений о них в ЕГРН.

Данное регулирование направлено на то, чтобы не только ЗОУИТ, устанавливаемые после 01.01.2031, были внесены в ЕГРН, но и на то, чтобы со временем стали общедоступными и сведения о ЗОУИТ, установленных до указанной даты. Такое решение крайне важно, поскольку само количество ЗОУИТ является очень большим, а риски, связанные с попаданием в ЗОУИТ в отсутствие возможности получить соответствующую информацию, должны быть сняты с правообладателей участков полностью. Однако перенос с 2022-го на 2033 год срока внесения всех ЗОУИТ в ЕГРН отрицательно влияет на возможности девелопмента участков.

В результате указанных ранее изменений с 2021-го на 2031 год, а по ряду вопросов даже на 2033 год перенесено начало действия и целого ряда иных норм (кроме требований о внесении в ЕГРН), составляющих важную часть нового режима ЗОУИТ, в частности, до 01.01.2031 не требуется соблюдение новых требований к решениям об установлении ЗОУИТ, само установление ЗОУИТ осуществляется в старом порядке.

В отношении таких решений изменения (в части предельных размеров, перечня ограничений) в тех случаях, когда они являются обязательными (п. 11 ст. 26 закона № 342-ФЗ), в соответствии с новым законодательством должны быть внесены только к **01.01.2033.**

Последствия установления, изменения ЗОУИТ

В соответствии с ЗК РФ последствия установления/изменения ЗОУИТ следующие:

- со дня установления (изменения) ЗОУИТ на земельных участках, расположенных в границах такой зоны, не допускается как строительство новых, так и использование существующих ОКС, разрешённое использование (назначение) которых не соответствует ограничениям использования земельных участков в ЗОУИТ, а также любое иное использование земельных участков, не соответствующее указанным ограничениям. Реконструкция таких ОКС может осуществляться только путём их приведения в соответствие с ограничениями использования участков, установленными в границах ЗОУИТ (п. 1 ст. 107 ЗК РФ);
- правообладатели в течение 3 (трёх) лет со дня установления соответствующей зоны обязаны привести разрешённое использование или параметры ОКС / разрешённое использование земельных участков в соответствие с ограничениями использования земельных участков в границах ЗОУИТ либо снести такие ОКС (п. 4 ст. 107 ЗК РФ).
  Снос ОКС / его приведение в соответствие с ограничениями, установленными в границах ЗОУИТ, осуществляется на основании самостоятельного решения собственника такого объекта, либо соглашения о возмещении убытков, либо решения суда (в случае отсутствия указанного ранее соглашения)[1]. Соответственно, последствием неосуществления действий по приведению в соответствие или сносу объектов недвижимого имущества в срок является возможность принудительного осуществления таких действий на основании решения суда.
  Отметим, что ст. 107 ЗК РФ предусмотрены особенности для случаев установления или изменения ЗОУИТ в отношении планируемых к строительству, реконструкции ОКС. Со дня установления/изменения ЗОУИТ до дня ввода объектов, в связи с которыми устанавливается/изменяется ЗОУИТ, в эксплуатацию независимо от ограничений использования участков допускается:
- использование участков в соответствии с ранее установленным ВРИ для целей, не связанных со строительством/реконструкцией ОКС;
- использование участков для строительства/реконструкции ОКС на основании разрешения на строительство, выданного до дня установления/изменения ЗОУИТ, либо в случае начала строительства/реконструкции до указанного момента (если не требуется выдача разрешения на строительство);
- использование ОКС в соответствии с их ВРИ.

[1] П. 2 ст. 55.33 ГрК РФ.

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

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

Также немаловажным является введение п. 18 ст. 107 ЗК РФ, которым предусмотрена возможность заключения соглашения об осуществлении мероприятий (функционально-технологических, конструктивных, инженерно-технических), направленных на обеспечение возможности использования земельного участка и (или) расположенного на нём объекта недвижимого имущества в пределах установленной ЗОУИТ (за исключением СЗЗ). Такие мероприятия могут быть осуществлены как применительно к объекту, в отношении которого установлена ЗОУИТ, так и в отношении объекта недвижимого имущества, расположенного в границах такой зоны, и могут предусматривать в том числе реконструкцию, капитальный ремонт указанных объектов в соответствии с ГрК РФ.

Переходные положения

Применительно к ЗОУИТ, которые устанавливаются до 01.01.2031, вопрос о том, подлежат ли ОКС приведению в соответствие или сносу, решается в т. ч. в зависимости от того, какие цели преследовало установление той или иной ЗОУИТ.

Если такой целью являлась охрана жизни граждан, обеспечение безопасности полётов воздушных судов, обеспечение безопасной эксплуатации объектов, для охраны которых установлена указанная зона, то на основании полученного уведомления (порядок утверждён Постановлением Правительства РФ от 13.05.2019 № 588[2]) такие объекты (а также разрешённое использование участков по смыслу данной нормы) необходимо привести в соответствие или снести (применительно к ОКС)[3]. Из буквального текста данной нормы следует, что в отсутствие уведомления совершение соответствующих действий не является обязательным для правообладателей.

---

[1] П.п. 2–4 ст. 107 ЗК РФ.

[2] Постановление Правительства РФ от 13.05.2019 № 588 «Об утверждении Правил уведомления собственников здания, сооружения, помещений в них (в том числе собственников помещений в многоквартирном доме), объекта незавершённого строительства, а также нанимателей жилых помещений по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда в многоквартирных домах о том, что такие здание, сооружение, объект незавершённого строительства подлежат сносу или их параметры и (или) разрешённое использование (назначение) подлежат приведению в соответствие с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах зоны с особыми условиями использования территории». Уведомление обеспечивается правообладателем ОКС, в связи с размещением которого установлена ЗОУИТ, а при отсутствии последних / установлении ЗОУИТ по основаниям, не связанным с размещением таких объектов, – органами государственной власти или органами местного самоуправления, уполномоченными на принятие решения об установлении такой зоны.
Способы уведомления:
- опубликование уведомления в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации органа местного самоуправления;
- размещение уведомления на официальном сайте;
- размещение уведомления в общедоступных местах (в ряде случаев);
- направление письменного уведомления посредством почтового отправления правообладателям объектов недвижимого имущества по адресам, которые присвоены объектам недвижимого имущества или земельным участкам, на которых расположены такие объекты; по электронной почте в связи с отсутствием правообладателя по месту нахождения объекта недвижимого имущества (если предоставлен последним);
- непосредственное вручение уведомителями (их должностными лицами) под роспись уведомления правообладателю объекта недвижимого имущества.

Правообладатели объектов недвижимого имущества считаются уведомлёнными по истечении 10 календарных дней со дня направления им письменного уведомления при условии опубликования и размещения на официальном сайте уведомления в установленном порядке.
Содержание уведомления см. п. 6 Правил.

[3] П. 27 ст. 26 закона № 342-ФЗ.

При этом применение данного положения существенным образом ограничено, поскольку буквально в соответствии с п. 27 ст. 26 закона № 342-ФЗ для направления такого уведомления и сноса / приведения в соответствие одновременно необходимо, чтобы:

- сведения о границах ЗОУИТ были внесены в ЕГРН;
- было утверждено положение о ЗОУИТ Правительством РФ, и ОКС не соответствовал ограничениям, установленным согласно данному положению для соответствующей ЗОУИТ (однако соблюдение данных условий является затруднительным, поскольку до 01.01.2033 внесение сведений о ЗОУИТ в ЕГРН не является обязательным, а большинство новых положений о ЗОУИТ в настоящее время не принято).

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

- использовать земельные участки в соответствии с ранее установленным ВРИ для целей, не связанных со строительством;
- осуществлять строительство ОКС на основании выданных до 01.01.2025 разрешений / начатое до 01.01.2025 (если не требуется выдача разрешения на строительство);
- использовать ОКС, права на которые возникли до 01.01.2025, которые построены в соответствии с предыдущим пунктом. Вместе с тем изменение ВРИ указанных объектов недвижимого имущества допускается только с учётом ограничений в границах ЗОУИТ при условии, что сведения о такой зоне внесены в ЕГРН[1].

При этом системное толкование п.п. 27 и 33 ст. 26 закона № 342-ФЗ не должно приводить к абсурду. Например, при наличии той или иной ЗОУИТ в Генплане, ПЗЗ (например, СЗЗ) нельзя признавать допустимым строительство ОКС (например, жилого объекта) в данной ЗОУИТ независимо от установленных в СЗЗ ограничений ввиду отсутствия условий из п. 27 ст. 26 закона № 342-ФЗ (невнесение сведений о ЗОУИТ в ЕГРН и отсутствие нового положения, утв. Правительством РФ). Другой подход в т. ч. противоречил бы иным переходным положениям, в соответствии с которыми до 01.01.2031 ЗОУИТ могут устанавливаться без внесения сведений в ЕГРН и в ранее установленном порядке.

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

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

С принятием закона № 342-ФЗ установлено два способа такой компенсации: предоставление возмещения при выкупе участков или ОКС (ранее данный способ не был предусмотрен законодательством) и возмещение убытков. При этом если правообладателю доступны оба способа компенсации, то он вправе выбрать только один из них[2].

1. Выкуп объектов недвижимого имущества

Основные новые положения, посвящённые выкупу, сводятся к следующему. Выкуп возможен в отношении участка, объекта капитального строительства, а также права постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды, безвозмездного пользования участком, находящимся в государственной (муниципальной) собственности (в соответствии

[1] П.п. 33, 34 ст. 26 закона № 342-ФЗ.

[2] П. 15 ст. 57.1, п. 14 ст. 107 ЗК РФ.

с терминологией ст. 107 ЗК РФ в последнем случае речь идёт о «возмещении за прекращение права»)[1].

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

Выкуп осуществляется только по требованию гражданина или юридического лица – собственника участка (объекта капитального строительства) либо гражданина или юридического лица, которому участок, находящийся в государственной (муниципальной) собственности, принадлежит на указанном ранее праве. Причём данное требование должно быть направлено правообладателем в срок не более чем пять лет со дня установления, изменения ЗОУИТ либо со дня, когда такое лицо узнало или должно было узнать об установлении, изменении ЗОУИТ[2].

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

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

Переходные положения

Применительно к ЗОУИТ, устанавливаемым до дня вступления в силу положения о ЗОУИТ, возможность для правообладателей требовать выкупа объектов недвижимого имущества также существует. Однако такой выкуп возможен только в том случае, если правообладатели обязаны привести объекты в соответствие с установленными в ЗОУИТ ограничениями / снести объекты капитального строительства (см. ранее).

При этом должны быть соблюдены следующие условия:

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

2. Возмещение убытков

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

[1] П.п. 7, 8 ст. 107 ЗК РФ.

[2] П.п. 12, 13 ст. 107 ЗК РФ.

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

Так, была сформирована позиция о том, что если лицо не было собственником участка на момент, когда была установлена ЗОУИТ, то его защищаемые законом интересы не нарушены, и право на возмещение убытков отсутствует[1].

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

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

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

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

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

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

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

Также суды исходили из того, что возмещение убытков является мерой гражданско-правовой ответственности, ввиду чего лицо, требующее возмещения убытков, должно доказать в т. ч. наличие вины причинителя вреда[2].

---

[1] См., например, Определение Верховного Суда РФ от 04.06.2018 № 309-ЭС18-6555 по делу № А50-10573/2017; Определение Верховного Суда РФ от 24.04.2019 № 306-ЭС19-5674 по делу № А57-12113/2017; Определение Верховного Суда РФ от 04.06.2018 № 309-ЭС18-6555 по делу № А50-10573/2017; Постановление Восемнадцатого ААС от 22.01.2014 по делу № А07-13987/2013; Определение Ленинградского областного суда от 09.10.2013 по делу № 33-4661/2013.

[2] Стоит отметить, что в судебной практике встречался и иной подход. Так, в Постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 08.07.2016 № Ф01-2345/2016 по делу № А43-21632/2015 было указано, что при определении убытков в случае ограничения прав собственника по пользованию земельным участком вина не является юридически значимым обстоятельством, поэтому при определении убытков необходимо учитывать разницу в стоимости спорных земельных участков. На наш взгляд, такой подход является более обоснованным, поскольку при возмещении убытков в связи с ограничением прав правообладателей земельных участков ввиду установления ЗОУИТ можно говорить о возмещении вреда, причинённого правомерными действиями (п. 3 ст. 1064 ГК РФ), т. к. само по себе установление ЗОУИТ является вполне законным, но в то же время в силу предписаний ст. 57 ЗК РФ у правообладателей участков имеется право на возмещение убытков.

Отметим, что в настоящее время данная позиция применяться не должна, поскольку законом № 467-ФЗ[1] внесены изменения в ст. 57 ЗК РФ о разграничении нормативной базы для случаев компенсации убытков, причинённых правомерными действиями уполномоченных органов, и убытков, причинённых неправомерными действиями.

Так, закреплено, что:

- убытки, причинённые правомерными действиями органов государственной власти и органов местного самоуправления, вследствие которых возникли ограничения прав правообладателей земельных участков и расположенных на них объектов, подлежат возмещению в соответствии со ст.ст. 57 и 57.1 ЗК РФ;
- возмещение убытков, причинённых в результате не соответствующих закону или иным нормативным правовым актам действий органов государственной власти или местного самоуправления, осуществляется в соответствии со ст. 61 ЗК РФ (в которой, в свою очередь, сделана отсылка к нормам гражданского законодательства – ст. 1069 ГК РФ).

Соответственно, дальнейшие выводы судов о том, что в случае возмещения убытков в связи с ЗОУИТ речь идёт о гражданско-правовой ответственности и необходимо доказывание в т. ч. наличие вины публичного субъекта, будут неправомерными.

Законом № 342-ФЗ были внесены изменения в ст. 57 ЗК РФ, в т. ч. была предусмотрена возможность возмещения убытков в связи с ограничением прав собственников объектов капитального строительства лицам, с которыми заключены договоры социального найма, в связи с установлением, изменением ЗОУИТ.

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

Основные новые положения сводятся к следующему.

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

- собственники участков (в т. ч. публично-правовые образования);
- арендаторы (землепользователи, землевладельцы), которым предоставлены участки, находящиеся в государственной (муниципальной) собственности;
- публично-правовые образования, если в границы зоны ЗОУИТ включены земли или земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;
- собственники объектов капитального строительства, помещений в них[2];
- граждане – наниматели жилых помещений по договорам социального найма[3] (п. 2 ст. 57.1 ЗК РФ).

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

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

---

[1] Федеральный закон от 30.12.2021 № 467-ФЗ «О внесении изменения в статью 57 Земельного кодекса Российской Федерации».

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

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

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

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

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

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

Возмещение убытков осуществляется на основании соглашения о возмещении убытков либо на основании решения суда. При этом соглашение должно предусматривать условие о сносе объекта недвижимого имущества, приведении его параметров (разрешённого использования) в соответствие с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах ЗОУИТ (при наличии такого объекта) (п. 12 ст. 57.1 ЗК РФ).

Требование о возмещении убытков может быть направлено в срок не более пяти лет со дня установления (изменения) ЗОУИТ либо со дня, когда соответствующие лица узнали или должны были узнать об этом[1] (п. 13 ст. 57.1 ЗК РФ). Указанное положение ЗК РФ не применяется в отношении ЗОУИТ, которые или границы которых установлены до дня вступления в силу положения о таких ЗОУИТ (п. 23 ст. 26 закона № 342-ФЗ[2]). Отмечаем, что ранее формулировка п. 23 ст. 26 закона № 342-ФЗ была иной – «до дня официального опубликования закона № 342-ФЗ», что означало невозможность взыскания убытков в случае, если ЗОУИТ была установлена до 04.08.2018 (дата опубликования закона № 342-ФЗ).

Изменения в п. 23 ст. 26 закона № 342-ФЗ не стали неожиданностью, скорее, наоборот, их внесение предполагалось после принятия Конституционным Судом РФ Постановления № 42-П от 01.12.2025[3]. Так, поводом обращения в Конституционный Суд РФ послужил отказ Прави-

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

[2] В редакции Федерального закона от 28.12.2025 № 496-ФЗ.

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2025 № 42-П «По делу о проверке конституционности части 23 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Малинова Михаила Алексеевича».

тельства Московской области в выкупе земельного участка в связи с невозможностью его использования (участок заявителя вошёл в границы зоны охраняемого природного ландшафта, на которых не допускалось строительство новых зданий, в 2015 году).

Суды, признавая законным решение Правительства Московской области, ссылались на п. 23 ст. 26 закона № 342-ФЗ, указывая, что, поскольку ЗОУИТ возникла до 04.08.2018, положения о возмещении убытков не применяются.

Конституционный Суд РФ провёл анализ правовых норм, действующих как до принятия закона № 342-ФЗ, так и после принятия, и указал следующее:

1. Анализ правоотношений, складывающихся в связи с установлением ЗОУИТ (их границ) и возложением в связи с этим ограничений по использованию земельных участков и иных объектов недвижимого имущества (до и после введения в действие закона № 342-ФЗ), не позволяет выявить между ними какие-либо принципиальные различия, которые требовали бы от законодателя применения к ним разных режимов правового регулирования. Таким образом, являясь сходными по своей сути, они требуют сопоставимого отношения законодателя.
2. П. 23 ст. 26 закона № 342-ФЗ не может расцениваться в качестве снижающей ранее предоставленной законодателем гарантии для собственников земельных участков, права которых ограничены установлением зон охраны объекта культурного наследия регионального назначения (их границ), и не должна служить основанием для освобождения соответствующего публично-правового образования или лиц, в пользу которых ограничиваются права на земельные участки, от обязанности возместить убытки или выкупить земельный участок в случае установления таких зон, их границ до 4 августа 2018 года.

Таким образом, после принятия Постановления Конституционного Суда РФ № 42-П от 01.12.2025 подход к возмещению убытков был изменён.

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

Отметим, что Постановлением Правительства РФ от 27.01.2022 № 59 утверждено новое Положение о возмещении убытков при ухудшении качества земель, ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, а также правообладателей расположенных на земельных участках объектов недвижимости.

В целом Положение является достаточно прогрессивным, включает в себя среди прочего перечень возможных убытков (в т. ч. упущенную выгоду, вызванную невозможностью осуществления правообладателем земельного участка своей деятельности в связи с наступлением причин, повлекших возникновение убытков[1]), который, что важно, является открытым (возмеще-

[1] В соответствии с п. 5 Положения в состав убытков могут включаться в том числе:
– убытки, связанные с уменьшением рыночной стоимости земельных участков и (или) иных объектов недвижимого имущества (прав на них);
– убытки, вызванные расходами, связанными с приведением хозяйственной деятельности на земельном участке в соответствие с ограничениями использования земельных участков, возникшими в связи с установлением ЗОУИТ или изменением правового режима земельного участка;
– убытки, возникающие в связи с расторжением договоров по причине невозможности их исполнения из-за ограничения прав или наступления иных причин, повлекших возникновение убытков, в том числе повлекших невозможность исполнения обязательств перед третьими лицами;

нию подлежат в т. ч. «иные убытки, причинённые ограничением прав или иными причинами, повлекшими возникновение убытков»).

Закрепляется, что размер убытков может быть определён на основании соглашений, бухгалтерской отчётности и других документов без проведения рыночной оценки (если это возможно) либо на основании отчёта об оценке[1].

Положение регулирует также вопросы заключения соглашения о возмещении убытков[2], а также выкупе земельного участка, иного объекта недвижимого имущества в связи с невозможностью их использования в соответствии с ранее установленным разрешённым использованием в результате установления или изменения ЗОУИТ.

Отметим, что главной сложностью применения Положения могут быть признаны переходные положения закона № 342-ФЗ, которые предполагают перенос срока действия многих новых норм о ЗОУИТ на 2031 и 2033 гг. (см. далее).

Переходные положения

В соответствии с положениями ст. 26 закона № 342-ФЗ (в ред. 2021, 2024 и 2025 гг.):

а) отношения, возникающие в связи с возмещением убытков, причинённых в связи с установлением ЗОУИТ до 01.03.2031, до указанной даты (01.03.2031) регулируются ст. 57 ЗК РФ (в ред. до вступления в силу закона № 342-ФЗ) с учётом переходных положений ст. 26 закона № 342-ФЗ[3];
б) если убытки в отношении установленных до 01.03.2031 ЗОУИТ не были возмещены до дня вступления в силу положения о соответствующем ЗОУИТ в порядке п. «а», такие убытки возмещаются в соответствии со ст.ст. 57 и 57.1 ЗК РФ (в ред. закона № 342-ФЗ) с учётом особенностей, установленных ст. 26 закона № 342-ФЗ[4].

В частности, убытки возмещаются только тем правообладателям объектов недвижимого имущества, которые на основании уведомления обязаны привести объекты в соответствие с установленными в ЗОУИТ ограничениями либо снести объекты капитального строительства (см. ранее) (п.п. 29, 35 ст. 26 закона № 342-ФЗ). Соответственно, если правообладатели вправе

– убытки, вызванные расходами на инженерные изыскания, проектирование, подготовку и осуществление строительства, которые начаты до дня ограничения прав или наступления иных причин, повлекших возникновение убытков, если размещение соответствующего здания, сооружения не допускается в связи с такими ограничениями прав или иными причинами, повлекшими возникновение убытков;
– убытки в виде упущенной выгоды, вызванные невозможностью осуществления правообладателем земельного участка своей деятельности в связи с наступлением причин, повлекших возникновение убытков;
– убытки, вызванные расходами, связанными с приведением параметров и (или) разрешённого использования (назначения) зданий, сооружений, объектов незавершённого строительства в соответствие с установленными в границах ЗОУИТ ограничениями использования земельных участков;
– убытки, связанные с расходами на осуществление сноса зданий, сооружений, объектов незавершённого строительства, которые определяются с учётом рыночной стоимости сносимых зданий, сооружений, объектов незавершённого строительства (включая расходы, связанные с подготовкой проекта организации работ по сносу объекта, и расходы на проведение работ по сносу).

[1] П. 7 Положения.

В п. 8 Положения указано, что при определении размера убытков учитываются:

а) установленные виды разрешённого использования земельного участка и (или) здания, сооружения на день, предшествующий дню наступления причины, повлекшей возникновение убытков;
б) ограничения прав и обременения недвижимого имущества, существовавшие до наступления причины, повлекшей возникновение убытков;
в) обычные условия рынка, определяющие доходность использования земельного участка и (или) иных объектов недвижимого имущества;
г) невозможность осуществления всех видов деятельности на земельном участке, предусмотренных его разрешённым использованием, в силу наступления причины, повлекшей возникновение убытков.

[2] Требования к содержанию соглашения закреплены в п. 26 Положения, к содержанию требования о возмещении убытков – в п. 29 Положения.

[3] П. 22.1 ст. 26 закона № 342-ФЗ.

[4] П. 22 ст. 26 закона № 342-ФЗ.

в порядке п. 33 ст. 26 закона № 342-ФЗ использовать участки и объекты капитального строительства в соответствии с их видами разрешённого использования независимо от ограничений в ЗОУИТ, то они не могут требовать возмещения убытков по новым правилам ст.ст. 57, 57.1 ЗК РФ, хотя такие убытки у них могут возникать (за пределами расходов на снос и приведение в соответствие).

Также в отношении ЗОУИТ, устанавливаемых до 01.01.2031, п. 29 ст. 26 закона № 342-ФЗ установлен несколько иной перечень лиц, обязанных возмещать убытки, а также предусмотрены дополнительные условия для возмещения убытков.

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

В отдельных случаях убытки могут возмещаться также органами, которые выдали необходимые согласования и разрешения на возведение объектов либо предоставили участок, вид разрешённого использования которого допускает строительство. Таким образом, при применении после 01.01.2031 норм ст. 57.1 ЗК РФ в отношении ЗОУИТ, установленных до 01.01.2031, необходимо учитывать специальные положения ст. 26 закона № 342-ФЗ.

в) отношения по возмещению убытков в связи с ограничениями в ЗОУИТ, устанавливаемых после 01.01.2031, в полном объёме регулируются ст.ст. 57 и 57.1 ЗК РФ.

1.4.2. Санитарно-защитные зоны

Санитарно-защитные зоны (далее – СЗЗ) устанавливаются вокруг объектов и производств, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, и обеспечивают уменьшение химического, биологического и физического воздействия загрязнения на атмосферный воздух. Порядок их установления регулируется положениями Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – закон № 52-ФЗ), Правилами установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон, утверждёнными Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2018 № 222 (далее в настоящем подразделе – Правила), и СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» (далее – СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03)[1]. Все указанные акты включены в перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется Роспотребнадзором в рамках принятия решения об установлении, изменении или о прекращении существования СЗЗ[2].

Отметим, что Правила являются одним из наиболее поздних нормативно-правовых актов, регулирующих статус конкретного вида ЗОУИТ (СЗЗ), и в значительной части соответствует новому общему регулированию о ЗОУИТ, рассмотренному ранее. Тем не менее, поскольку они не учитывают всех особенностей, предусмотренных ст. 106 ЗК РФ, регулирование правового статуса СЗЗ также должно быть изменено Правительством РФ в рамках концепции утверждения новых положений в отношении всех видов ЗОУИТ.

СЗЗ устанавливаются в отношении объектов, соответствующих одновременно следующим критериям:

[1] На основании Постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 29.12.2025 № 21 действует до 01.03.2028.

[2] Необходимо отметить, что для объектов ядерной энергетики действует специальный порядок, предусмотренный Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 29.05.2007 № 30 «Об утверждении Санитарных правил СП 2.6.1.2216-07 «Санитарно-защитные зоны и зоны наблюдения радиационных объектов. Условия эксплуатации и обоснование границ».

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

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

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

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

Отметим, что внесение сведений о СЗЗ в Генеральный план поселения является не очень удачным вариантом, так как в силу особенностей СЗЗ они подвержены корректировке, и в этом случае надо будет либо вносить изменения в Генеральный план поселения, либо будут существенные расхождения в градостроительной документации. Но как дополнительный источник информации о наличии СЗЗ в условиях переходного периода в части внесения сведений о ЗОУИТ в ЕГРН информация из документов территориального планирования (градостроительного зонирования) может являться полезной.

Размеры санитарно-защитной зоны

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

До утверждения Правил существующая система норм не обеспечивала нормального функционирования режима ограничений, особенно в части доступности сведений об установленных зонах. Как и в отношении многих других ЗОУИТ, сведения о СЗЗ в ЕГРН часто отсутствуют. Например, в Санкт-Петербурге в 2018 году были внесены сведения только об одной (первой в Санкт-Петербурге) санитарно-защитной зоне. В последующем установление СЗЗ существенно ускорилось, но цифры по-прежнему незначительные. При этом в соответствии со сформированной

[1] Отметим, что в 2022, 2024 и 2025 гг. Постановлениями Главного государственного санитарного врача РФ № 7, № 11, № 10 и № 21 соответственно в СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 внесены изменения, в соответствии с которыми:
– установлен срок действия документа – до 01.03.2028;
– в новой редакции изложена Санитарная классификация (при сохранении общего подхода скорректировано описание объектов, относящихся к тем или иным категориям);
– признаны утратившими силу приложения № 1–6 к СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 (рекомендуемые минимальные разрывы до определённых объектов).

ранее судебной практикой отсутствие сведений в ЕГРН не означает, что данная зона не была установлена. Это приводит к легализации существования СЗЗ даже при неуведомлении или неосведомлённости собственника участка о наличии обременения.

С утверждением Постановлением Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 Правил регулирование в данной части существенно изменилось[1]. Однако ввиду наличия переходного периода вступления в силу новых норм о ЗОУИТ гарантии в настоящее время не действуют в полном объёме.

Установление после вступления в силу Правил нормативных (ориентировочных) СЗЗ в соответствии с размерами, указанными в СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, без разработки проекта СЗЗ не предусмотрено. Процедура установления «новых» СЗЗ (после вступления в силу Правил 15.03.2018) / изменения СЗЗ в соответствии с Правилами выглядит следующим образом[2]:

1) при планировании строительства/реконструкции объекта застройщик не позднее чем за 30 дней до дня направления заявления о выдаче разрешения на строительство представляет в уполномоченный орган заявление об установлении/изменении СЗЗ с приложением проекта СЗЗ, содержащего в т. ч. сведения о размерах и границах СЗЗ с перечнем координат характерных точек, обоснование таких размеров и границ, а также заключения санитарно-эпидемиологической экспертизы;
2) в течение 15 рабочих дней со дня поступления заявления уполномоченный орган принимает решение об установлении/изменении СЗЗ[3], к которому прилагаются сведения о границах такой зоны (либо направляет заявителю уведомление об отказе в принятии соответствующего решения с мотивированным обоснованием);
3) в срок не более одного года со дня ввода в эксплуатацию построенного, реконструированного объекта, в отношении которого установлена/изменена СЗЗ, правообладатель такого объекта обязан обеспечить проведение исследований (измерений) атмосферного воздуха, уровней физического и (или) биологического воздействия на атмосферный воздух за контуром объекта и в случае, если выявится необходимость изменения СЗЗ, установленной или изменённой исходя из расчётных показателей уровня химического, физического и (или) биологического воздействия объекта на среду обитания человека, представить в уполномоченный орган заявление об изменении СЗЗ.

Приказом Роспотребнадзора от 05.12.2018 № 1000 утверждены формы заявлений об установлении, изменении, прекращении существования СЗЗ. Также Приказом Роспотребнадзора от 05.11.2020 № 747 утверждён административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по выдаче санитарно-эпидемиологических заключений, в т. ч. на проект санитарно-защитной зоны.

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

---

[1] Ввиду этого положения СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 в части порядка установления СЗЗ может применяться только в не противоречащей новому законодательству части.

[2] В связи с принятием Распоряжения Правительства РФ от 21.09.2022 № 2724-р указанные положения применяются с учётом особенностей, установленных ст. 9 Федерального закона от 01.04.2020 № 69-ФЗ.

[3] Решение об установлении, изменении или о прекращении существования СЗЗ принимают по результатам рассмотрения заявления (с учётом Приказа Роспотребнадзора от 09.03.2022 № 84 и изменений, внесённых Постановлением Правительства РФ от 03.03.2022 № 286):

а) территориальные органы Роспотребнадзора – в отношении объектов II–V классов опасности, приведённых в главе VII СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов»;
б) Роспотребнадзор – во всех иных случаях (объекты I класса опасности, объекты, не включённые в санитарную классификацию).
в) глава муниципалитета – для санитарно-защитных зон радиационных объектов.

В части регулирования установления СЗЗ нужно учитывать следующие переходные положения ст. 26 закона № 342-ФЗ (в ред. от 30.12.2021,26.12.2024 и 28.12.2025):

1. В целях установления, изменения, прекращения существования СЗЗ не требуются:
   а) представление застройщиком в орган, уполномоченный на принятие решения об установлении или изменении СЗЗ, заявления об установлении или изменении такой зоны до дня направления заявления о выдаче разрешения на строительство объекта капитального строительства, в связи со строительством, реконструкцией которого подлежит установлению или изменению СЗЗ;
   б) внесение сведений о таких зонах в ЕГРН. В этом случае СЗЗ считается установленной, изменённой или прекратившей существование со дня принятия решения об установлении, изменении или прекращении существования СЗЗ органом, уполномоченным на принятие данного решения.
2. Прекращение существования ориентировочных, расчётных (предварительных) СЗЗ было отложено до 01.01.2026, а до 01.10.2024 собственники зданий, сооружений, в отношении которых были определены ориентировочные, расчётные (предварительные) СЗЗ, обязаны были обратиться в органы государственной власти, уполномоченные на принятие решений об установлении СЗЗ, с заявлениями об установлении СЗЗ или о прекращении существования ориентировочных, расчётных (предварительных) СЗЗ с приложением документов, предусмотренных положением о СЗЗ[1].

Срок прекращения существования ориентировочных, расчётных (предварительных) СЗЗ был изменён с 01.01.2025 на 01.01.2026, при этом срок обращения с заявлением об установлении СЗЗ или о прекращении существования ориентировочных, расчётных (предварительных) СЗЗ не был изменён.

Таким образом, «старые» нормативные, а также расчётные (предварительные) СЗЗ должны быть заменены СЗЗ, устанавливаемыми в соответствии с новым регулированием. Установленные же ранее окончательные СЗЗ признаются действительными, но сведения о них должны быть внесены в ЕГРН до 01.01.2028 (если это не было сделано ранее).

Соответственно, предусмотренная Правилами процедура, состоящая из трёх этапов, которая была описана ранее, начала действовать только с 01.01.2026.

Ранее п. 18 ст. 26 закона № 342-ФЗ была предусмотрена обязанность по обращению за установлением СЗЗ в отношении возводимого до 01.01.2025 объекта в 3-месячный срок с момента его создания. С 31.12.2024 данная норма была исключена. Следовательно, с учётом переноса сроков установления ЗОУИТ, с заявлением об установлении СЗЗ в отношении ОКС, которые введены в эксплуатацию до 01.01.2031, следует обратиться до 01.01.2033 (п. 14 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

Также Правилами предусмотрен ряд иных достаточно важных положений:

1. Правообладатель обязан провести необходимые исследования и при выявлении превышения установленных гигиенических нормативов либо изменения воздействия на среду обитания человека по сравнению с уровнем воздействия, исходя из которого была установлена СЗЗ, представить в уполномоченный орган заявление об установлении, изменении или о прекращении существования СЗЗ в срок не более 1 года со дня наступления следующих обстоятельств:
   - технического перевооружения объекта;
   - изменения применяемых на объекте технологий производства продукции;
   - изменения вида разрешённого использования или назначения объекта;
   - прекращения эксплуатации или ликвидации (в том числе сноса) объекта, являющегося объектом накопленного вреда окружающей среде.

[1] Ранее закон № 342-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) предусматривал, что ориентировочные, расчётные (предварительные) СЗЗ должны были прекратить существование 01.01.2025.

2. Правообладатель обязан представить в уполномоченный орган заявление о прекращении существования СЗЗ в срок не более 1 месяца со дня наступления следующих обстоятельств:
   - прекращения эксплуатации, ликвидации (в том числе сноса) объекта, не являющегося объектом накопленного вреда окружающей среде;
   - изменения вида разрешённого использования или назначения такого объекта, предусматривающего осуществление деятельности, в результате которой за контурами объекта его химическое, физическое и (или) биологическое воздействие на среду обитания человека не превышает установленных гигиенических нормативов.
3. Предусмотрено право лиц, не являющихся правообладателями объекта, в отношении которого установлена СЗЗ, самостоятельно провести исследования и измерения атмосферного воздуха, уровней физического воздействия на атмосферный воздух за контуром объекта (контуром ранее существовавшего объекта) и обратиться в уполномоченный орган (Роспотребнадзор или его территориальные органы) с заявлением об изменении СЗЗ, прекращении существования СЗЗ.

Необходимость такого регулирования назрела уже давно, и его появление может помочь множеству собственников объектов и участков, затронутых СЗЗ, т. к. собственник объекта, в отношении которого устанавливается СЗЗ, не всегда владеет земельным участком в этой зоне. Такой участок может принадлежать другому лицу, и если собственники объектов не стремятся разрабатывать проекты СЗЗ, то в более оперативном порядке это могут сделать иные заинтересованные лица, например, правообладатели участков в границах СЗЗ. Тем самым исключена зависимость собственников участков, попавших в СЗЗ, от злоупотреблений владельца источника загрязнения[1].

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

Вместе с тем в п. 13 ст. 26 закона № 342-ФЗ прямо подчёркивается, что заинтересованные лица вправе обратиться в органы, уполномоченные на принятие решений об установлении СЗЗ, с заявлениями об установлении СЗЗ или о прекращении существования ориентировочных, расчётных (предварительных) СЗЗ, если они являются правообладателями объектов недвижимости, расположенных полностью или частично в границах таких ориентировочных, расчётных (предварительных) СЗЗ.

Соответственно, в настоящее время законодательство прямо допускает «инициативное» исключение из нормативных и расчётных СЗЗ, и практика Роспотребнадзора не должна быть поддержана.

Также Правила предусматривают, что СЗЗ и ограничения использования земельных участков, расположенных в её границах, считаются установленными со дня внесения сведений о такой зоне в ЕГРН (п. 25 Правил). Вместе с тем, как было уже указано, в силу пп. 2 п. 16.1 ст. 26 закона № 342-ФЗ до 01.03.2031 в целях установления, изменения, прекращения существования СЗЗ не требуется внесение сведений о таких зонах в ЕГРН, а СЗЗ считается установленной, изменённой или прекращённой со дня принятия уполномоченным органом данного решения.

Таким образом, и эта предусмотренная Правилами гарантия, направленная на придание публичности сведениям о СЗЗ, начнёт действовать только при установлении СЗЗ с 01.03.2031.

[1] В этом ключе вызывает интерес Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 02.02.2024 по делу № А604534/2023, в котором судом сделан вывод о том, что вне зависимости от субъекта обращения (правообладатель или иное заинтересованное лицо) изменение или прекращение санитарно-защитной зоны возможно только при наличии оснований, предусмотренных пунктами 9, 10 Правил, т. е. только в случае технического перевооружения объекта, изменения применяемых технологий производства продукции, изменения ВРИ или назначения объекта, прекращения эксплуатации или ликвидации объекта.

Несмотря на все нововведения, в т. ч. учитывая изменение переходных положений о ЗОУИТ в 2019 году, на сегодняшний день проблема с неосведомлённостью о наличии СЗЗ всё ещё не исчерпана, т. к. сведения о многих СЗЗ до сих пор не внесены в ЕГРН. По-прежнему в целях устранения рисков попадания земельного участка в СЗЗ целесообразным является самостоятельный сбор всей доступной информации. Значительную помощь здесь может оказать внимательное изучение прилегающей к участку территории на предмет выявления объектов, вокруг которых может быть установлена СЗЗ. Информацию о наличии на согласовании проектов обоснования размеров расчётных СЗЗ и установлении окончательных СЗЗ можно найти в Реестре санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию, электронная версия которого расположена на сайте http://fp.crc.ru. Более надёжно определить, попадает ли участок в СЗЗ, можно письменно обратившись в территориальный орган Роспотребнадзора и получив информацию о наличии установленных СЗЗ в отношении выявленных при самостоятельном осмотре, а также каких-либо иных объектов.

Правовой режим территории санитарно-защитной зоны

В санитарно-защитной зоне не могут быть размещены:

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

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

- объекты для производства и хранения лекарственных средств;
- объекты пищевых отраслей промышленности;
- оптовые склады продовольственного сырья и пищевой продукции;
- комплексы водопроводных сооружений для подготовки и хранения питьевой воды.

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

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

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

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

Зона ограничений, как и СЗЗ, устанавливается Роспотребнадзором.

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

1.4.4. Охранные зоны

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

Таблица 6. РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАННЫХ ЗОН

№ п/п	Вид охранной зоны	Нормативный акт
1	Охранная зона трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов)	Правила охраны газораспределительных сетей, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 20.11.2000 № 878, Правила охраны магистральных газопроводов, утверждённые Постановлением Правительства от 08.09.2017 № 1083, Правила охраны магистральных трубопроводов, утверждённые Минтопэнерго РФ 29.04.1992, Постановлением Госгортехнадзора РФ от 22.04.1992 № 9(1)
2	Охранная зона тепловых сетей	Типовые правила охраны коммунальных тепловых сетей, утверждённые Приказом Минстроя РФ от 17.08.1992 № 197(2)
3	Охранная зона объектов электроэнергетики (объектов электросетевого хозяйства и объектов по производству электрической энергии)	Правила установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 24.02.2009 № 160, Правила установления охранных зон объектов по производству электрической энергии и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 18.11.2013 № 1033, Постановление Правительства РФ от 18.02.2023 № 270 «О некоторых вопросах использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства»
4	Охранная зона железных дорог	Постановление Правительства РФ от 30.09.2025 №1507 «Об утверждении Положения об охранных зонах железных дорог»
5	Охранная зона стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, её загрязнением	Положение об охранной зоне стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, её загрязнением, утверждённое Постановлением Правительства РФ от 17.03.2021 № 392
6	Охранная зона пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети	Постановление Правительства РФ от 21.08.2019 № 1080 «Об охранных зонах пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети»
7	Охранная зона линий и сооружений связи	Правила охраны линий и сооружений связи Российской Федерации, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 09.06.1995 № 578
8	Охранная зона гидроэнергетического объекта	Правила установления охранных зон для гидроэнергетических объектов, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 06.09.2012 № 884

(1) Документ утрачивает силу со дня вступления в силу постановлений Правительства РФ об утверждении положений об охранных зонах трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов), принятие которых предусмотрено п. 1 ст. 106 Земельного кодекса РФ.

(2) Документ действует до издания и вступления в силу Постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения об охранной зоне тепловых сетей».

Таблица 7. РАЗМЕР ОХРАННОЙ ЗОНЫ ГАЗОПРОВОДОВ

№ п/п	Описание охранной зоны	Размер
1	Вдоль трасс наружных газопроводов	2 метра с каждой стороны газопровода
2	Вдоль трасс подземных газопроводов из полиэтиленовых труб при использовании медного провода для обозначения трассы газопровода	3 метра от газопровода со стороны провода и 2 метра – с противоположной стороны
3	Вдоль трасс наружных газопроводов на вечномёрзлых грунтах независимо от материала труб	10 метров с каждой стороны газопровода
4	Вокруг отдельно стоящих газорегуляторных пунктов	10 метров от границ этих объектов
5	Для газорегуляторных пунктов, пристроенных к зданиям	Не регламентируется
6	Вдоль подводных переходов газопроводов через судоходные и сплавные реки, озёра, водохранилища, каналы	В виде участка водного пространства от водной поверхности до дна, заключённого между параллельными плоскостями, отстоящими на 100 м с каждой стороны газопровода
7	Вдоль трасс межпоселковых газопроводов, проходящих по лесам и древесно-кустарниковой растительности	В виде просек шириной 6 метров, по 3 метра с каждой стороны газопровода
8	Для надземных участков газопроводов расстояние от деревьев до трубопровода	Не менее высоты деревьев в течение всего срока эксплуатации газопровода

*В границах охранной зоны газопроводов **запрещается**:*

1. Строить объекты жилищно-гражданского и производственного назначения.
2. Сносить и реконструировать мосты, коллекторы, автомобильные и железные дороги с расположенными на них газораспределительными сетями без предварительного выноса этих газопроводов по согласованию с эксплуатационными организациями.
3. Разрушать берегоукрепительные сооружения, водопропускные устройства, земляные и иные сооружения, предохраняющие газораспределительные сети от разрушений.
4. Перемещать, повреждать, засыпать и уничтожать опознавательные знаки, контрольно-измерительные пункты и другие устройства газораспределительных сетей.
5. Устраивать свалки и склады, разливать растворы кислот, солей, щелочей и других химически активных веществ.
6. Огораживать и перегораживать охранные зоны, препятствовать доступу персонала эксплуатационных организаций к газораспределительным сетям, проведению обслуживания и устранению повреждений газораспределительных сетей.
7. Разводить огонь и размещать источники огня.
8. Рыть погреба, копать и обрабатывать почву сельскохозяйственными и мелиоративными орудиями и механизмами на глубину более 0,3 метра.
9. Открывать калитки и двери газорегуляторных пунктов, станций катодной и дренажной защиты, люки подземных колодцев, включать или отключать электроснабжение средств связи, освещения и систем телемеханики.
10. Набрасывать, приставлять и привязывать к опорам и надземным газопроводам, ограждениям и зданиям газораспределительных сетей посторонние предметы, лестницы, влезать на них.
11. Самовольно подключаться к газораспределительным сетям.

Иные ограничения в охранной зоне см. в табл. 8.

Таблица 8. ОГРАНИЧЕНИЯ В ОХРАННОЙ ЗОНЕ ГАЗОПРОВОДОВ

№ п/п	Виды действий	Ограничения
1	Лесохозяйственные, сельскохозяйственные и другие работы, не подпадающие под ограничения, указанные выше, и не связанные с нарушением земельного горизонта и обработкой почвы на глубину более 0,3 метра	Требуется предварительное письменное уведомление эксплуатирующей организации не менее чем за 3 рабочих дня до начала работ
2	Хозяйственная деятельность в охранных зонах газораспределительных сетей, при которой производится нарушение поверхности земельного участка и обработка почвы на глубину более 0,3 метра	Требуется письменное разрешение эксплуатирующей организации
3	Работы (которые допускаются в соответствии с ранее указанными пунктами) в охранной зоне газораспределительной сети	Требуется не менее чем за 3 рабочих дня до начала работ пригласить представителя эксплуатационной организации на место производства работ

Таблица 9. РАЗМЕР ОХРАННОЙ ЗОНЫ МАГИСТРАЛЬНЫХ ГАЗОПРОВОДОВ

№ п/п	Описание охранной зоны	Размер
1	Вдоль линейной части магистрального газопровода	В виде территории, ограниченной условными параллельными плоскостями, проходящими на расстоянии 25 метров от оси магистрального газопровода с каждой стороны
2	Вдоль линейной части многониточного магистрального газопровода	В виде территории, ограниченной условными параллельными плоскостями, проходящими на расстоянии 25 метров от осей крайних ниток магистрального газопровода
3	Вдоль подводных переходов магистральных газопроводов через водные преграды	В виде части водного объекта от поверхности до дна, ограниченной условными параллельными плоскостями, отстоящими от оси магистрального газопровода на 100 метров с каждой стороны
4	Вдоль газопроводов, соединяющих объекты подземных хранилищ газа	В виде территории, ограниченной условными параллельными плоскостями, проходящими на расстоянии 25 метров от осей газопроводов с каждой стороны
5	Вокруг компрессорных станций, газоизмерительных станций, газораспределительных станций, узлов и пунктов редуцирования газа, станций охлаждения газа	В виде территории, ограниченной условной замкнутой линией, отстоящей от внешней границы указанных объектов на 100 метров с каждой стороны
6	Вокруг наземных сооружений подземных хранилищ газа	В виде территории, ограниченной условной замкнутой линией, отстоящей от внешней границы указанных объектов на 100 метров с каждой стороны

В охранных зонах магистральных газопроводов ***запрещается****:*

1. Перемещать, засыпать, повреждать и разрушать контрольно-измерительные и контрольно-диагностические пункты, предупредительные надписи, опознавательные и сигнальные знаки местонахождения магистральных газопроводов.
2. Открывать двери и люки необслуживаемых усилительных пунктов на кабельных линиях связи, калитки ограждений узлов линейной арматуры, двери установок электрохимической защиты, люки линейных и смотровых колодцев, открывать и закрывать краны, за-

движки, отключать и включать средства связи, энергоснабжения, устройства телемеханики магистральных газопроводов.
3. Устраивать свалки, осуществлять сброс и слив едких и коррозионно-агрессивных веществ и горюче-смазочных материалов.
4. Складировать любые материалы, в том числе горюче-смазочные, или размещать хранилища любых материалов.
5. Повреждать берегозащитные, водовыпускные сооружения, земляные и иные сооружения (устройства), предохраняющие магистральный газопровод от разрушения.
6. Осуществлять постановку судов и плавучих объектов на якорь, добычу морских млекопитающих, рыболовство придонными орудиями добычи (вылова) водных биологических ресурсов, плавание с вытравленной якорь-цепью.
7. Проводить дноуглубительные и другие работы, связанные с изменением дна и берегов водных объектов, за исключением работ, необходимых для технического обслуживания объекта магистрального газопровода.
8. Проводить работы с использованием ударно-импульсных устройств и вспомогательных механизмов, сбрасывать грузы.
9. Осуществлять рекреационную деятельность, кроме деятельности по размещению туристских стоянок, разводить костры и размещать источники огня.
10. Огораживать и перегораживать охранные зоны.
11. Размещать какие-либо здания, строения, сооружения, не относящиеся к объектам магистрального газопровода, за исключением прямо указанных объектов (например, гаражей, стоянок и парковок транспортных средств, причалов для судов и пляжей – с письменного разрешения собственника магистрального газопровода).
12. Осуществлять несанкционированное подключение (присоединение) к магистральному газопроводу и т. д.

Также в Постановлении Правительства РФ от 08.09.2017 № 1083 приведён перечень действий, которые допускается совершать в охранных зонах магистральных газопроводов только с письменного разрешения собственника магистрального газопровода или организации, эксплуатирующей магистральный газопровод. К таким действиям относится, например:

1) проведение горных, взрывных, строительных, монтажных, мелиоративных работ, в том числе работ, связанных с затоплением земель;
2) осуществление посадки и вырубки деревьев и кустарников;
3) проведение земляных работ на глубине более чем 0,3 метра, планировка грунта;
4) прокладка инженерных коммуникаций;
5) проведение инженерных изысканий, связанных с бурением скважин и устройством шурфов.

Размеры и режим охранных зон магистральных трубопроводов

Таблица 10. РАЗМЕРЫ ОХРАННЫХ ЗОН МАГИСТРАЛЬНЫХ ТРУБОПРОВОДОВ

№ п/п	Описание охранной зоны	Размер
1	Вдоль трасс трубопроводов, транспортирующих нефть, природный газ, нефтепродукты, нефтяной и искусственный углеводородные газы	25 метров от оси трубопровода с каждой стороны
2	Вдоль трасс трубопроводов, транспортирующих сжиженные углеводородные газы, нестабильные бензин и конденсат	100 метров от оси трубопровода с каждой стороны
3	Вдоль трасс многониточных трубопроводов	На указанных выше расстояниях от осей крайних трубопроводов

№ п/п	Описание охранной зоны	Размер
4	Вдоль подводных переходов	От осей крайних ниток переходов на 100 метров с каждой стороны
5	Вокруг ёмкостей для хранения и разгазирования конденсата, земляных амбаров для аварийного выпуска продукции	От границ территорий указанных объектов 50 метров во все стороны
6	Вокруг технологических установок подготовки продукции к транспорту, головных и промежуточных перекачивающих и наливных насосных станций, резервуарных парков, компрессорных и газораспределительных станций, узлов измерения продукции, наливных и сливных эстакад, станций подземного хранения газа, пунктов подогрева нефти, нефтепродуктов	От границ территорий указанных объектов на 100 метров во все стороны

*В охранной зоне магистральных трубопроводов **запрещается**:*

1. Перемещать, засыпать и ломать опознавательные и сигнальные знаки, контрольно-измерительные пункты.
2. Открывать люки, калитки и двери необслуживаемых усилительных пунктов кабельной связи, ограждений узлов линейной арматуры, станций катодной и дренажной защиты, линейных и смотровых колодцев и других линейных устройств, открывать и закрывать краны и задвижки, отключать или включать средства связи, энергоснабжения и телемеханики трубопроводов.
3. Устраивать всякого рода свалки, выливать растворы кислот, солей и щелочей.
4. Разрушать берегоукрепительные сооружения, водопропускные устройства, земляные и иные сооружения (устройства), предохраняющие трубопроводы от разрушения, а прилегающую территорию и окружающую местность – от аварийного разлива транспортируемой продукции.
5. Бросать якоря, проходить с отданными якорями, цепями, лотами, волокушами и тралами, производить дноуглубительные и землечерпальные работы.
6. Разводить огонь и размещать какие-либо открытые или закрытые источники огня.

Перечень запрещённых действий в пределах охранной зоны магистральных трубопроводов является открытым, к таким действиям могут относиться и иные действия, могущие нарушить нормальную эксплуатацию трубопроводов либо привести к их повреждению.

В охранной зоне допускается по письменному согласованию с эксплуатирующей организацией:

1. Возводить любые постройки и сооружения.
2. Высаживать деревья и кустарники всех видов, складировать корма, удобрения, материалы, сено и солому, располагать коновязи, содержать скот, выделять рыбопромысловые участки, производить добычу рыбы, а также водных животных и растений, устраивать водопои, производить колку и заготовку льда.
3. Сооружать проезды и переезды через трассы трубопроводов, устраивать стоянки автомобильного транспорта, тракторов и механизмов, размещать сады и огороды.
4. Производить мелиоративные земляные работы, сооружать оросительные и осушительные системы.
5. Производить всякого рода открытые и подземные, горные, строительные, монтажные и взрывные работы[1], планировку грунта.

[1] Письменное разрешение на производство взрывных работ в охранных зонах трубопроводов выдаётся только после представления предприятием, производящим эти работы, соответствующих материалов, предусмотренных действующими Едиными правилами безопасности при взрывных работах.

6. Производить геолого-съёмочные, геолого-разведочные, поисковые, геодезические и другие изыскательские работы, связанные с устройством скважин, шурфов и взятием проб грунта (кроме почвенных образцов).

Предприятию трубопроводного транспорта разрешается:

1. Подъезд в соответствии со схемой проездов, согласованной с землепользователем, автомобильного транспорта и других средств к трубопроводу и его объектам для обслуживания и проведения ремонтных работ.
   В аварийных ситуациях разрешается подъезд к трубопроводу и сооружениям на нём по маршруту, обеспечивающему доставку техники и материалов для устранения аварий с последующим оформлением и оплатой нанесённых убытков землевладельцам.
   Если трубопроводы проходят по территории запретных зон и специальных объектов, то соответствующие организации должны выдавать работникам, обслуживающим эти трубопроводы, пропуска для проведения осмотров и ремонтных работ в любое время суток.
2. Устройство в пределах охранной зоны шурфов для проверки качества изоляции трубопроводов и состояния средств их электрохимической защиты от коррозии и производство других земляных работ, необходимых для обеспечения нормальной эксплуатации трубопроводов, с предварительным (не менее чем за 5 суток до начала работ) уведомлением об этом землепользователя.
3. Вырубка деревьев при авариях на трубопроводах, проходящих через лесные угодья, с последующим оформлением в установленном порядке лесорубочных билетов и с очисткой мест от порубочных остатков.

В случае необходимости предприятия трубопроводного транспорта могут осуществлять в процессе текущего содержания трубопроводов рубку леса в их охранных зонах с оформлением лесорубочных билетов на общих основаниях. Полученная при этом древесина используется указанными предприятиями.

Основные правила производства работ в охранной зоне:

1. Любые работы и действия, производимые в охранных зонах трубопроводов, кроме ремонтно-восстановительных и сельскохозяйственных работ, могут выполняться только по получении разрешения на производство работ в охранной зоне магистрального трубопровода от предприятия трубопроводного транспорта.
   Разрешение на производство работ может быть выдано только при условии наличия у производителя работ проектной и исполнительной документации, на которой нанесены действующие трубопроводы.
2. До выдачи разрешения на производство работ в охранных зонах трубопровода производственное подразделение предприятия трубопроводного транспорта, эксплуатирующее участок трубопровода, пролегающий в зоне этих работ, выполняет обследование этого участка с целью определения его технического состояния и безопасности, а также уточнения положения трубопровода и всех его сооружений. В случае, когда установлено, что техническое состояние участка трубопровода требует выполнения ремонтных работ для предотвращения возможного его разрушения или утечки транспортируемой продукции, предприятие трубопроводного транспорта имеет право временно (до окончания ремонта) запретить проведение любых, в том числе сельскохозяйственных работ, кроме работ, связанных с ремонтом.
3. Предприятия, организации или отдельные граждане, имеющие намерение производить работы в охранных зонах, обязаны не позднее чем за 5 суток до начала работ, требующих присутствия представителя предприятия трубопроводного транспорта, пригласить этого представителя на место производства работ.

4. При обнаружении на месте производства работ подземных коммуникаций и сооружений, не указанных в проектной документации, работы должны быть немедленно остановлены, приняты меры по обеспечению сохранности этих коммуникаций и сооружений, установлению их принадлежности и вызову представителя эксплуатационной организации.

Размеры и режим охранных зон тепловых сетей

На федеральном уровне размер и режим охранной зоны тепловых сетей регулируется Типовыми правилами охраны коммунальных тепловых сетей, утверждёнными Приказом Минстроя РФ от 17.08.1992 № 197. Однако этот документ не устанавливает конкретных ограничений. В каждом населённом пункте на основе указанных типовых правил могут устанавливаться местные правила охраны тепловых сетей с учётом конкретных условий, однако без снижения требований, установленных типовыми правилами.

Охранные зоны тепловых сетей устанавливаются вдоль трасс прокладки тепловых сетей в виде земельных участков шириной, определяемой углом естественного откоса грунта, но не менее 3 метров в каждую сторону, считая от края строительных конструкций тепловых сетей или от наружной поверхности изолированного теплопровода бесканальной прокладки.

Расстояние от конструкций тепловой сети до зданий, строений, сооружений устанавливается Приложением А к «СП 124.13330.2012. Свод правил. Тепловые сети. Актуализированная редакция СНиП 41-02-2003», утверждённого Приказом Минрегиона России от 30.06.2012 № 280.

В стеснённых условиях строительства допускается уменьшение расстояний, указанных в приложении А, до инженерных коммуникаций, при условии выполнения мероприятий, приведённых в приложении Д (таблица Д.2), до зданий и сооружений, фундаментов ограждений путём выполнения мероприятий, обеспечивающих сохранность зданий и сооружений, фундаментов ограждений, а также ремонтопригодность тепловых сетей.

В границах охранной зоны тепловых сетей ***запрещается****:*

1. Размещать автозаправочные станции, хранилища горюче-смазочных материалов, складировать агрессивные химические материалы.
2. Загромождать подходы и подъезды к объектам и сооружениям тепловых сетей, складировать тяжёлые и громоздкие материалы, возводить временные строения и заборы.
3. Устраивать спортивные и игровые площадки, неорганизованные рынки, остановочные пункты общественного транспорта, стоянки всех видов машин и механизмов, гаражи, огороды и т. п.
4. Устраивать всякого рода свалки, разжигать костры, сжигать бытовой мусор или промышленные отходы.
5. Производить работы ударными механизмами, производить сброс и слив едких и коррозионно-активных веществ и горюче-смазочных материалов.
6. Проникать в помещения павильонов, центральных и индивидуальных тепловых пунктов посторонним лицам.
7. Снимать покровный металлический слой тепловой изоляции.
8. Занимать подвалы зданий, особенно имеющих опасность затопления, в которых проложены тепловые сети или оборудованы тепловые вводы под мастерские, склады, для иных целей.

Перечень запрещённых действий в пределах охранной зоны тепловых сетей является открытым, к таким действиям могут относиться и иные действия, могущие повлечь нарушения в нормальной работе тепловых сетей, их повреждение, несчастные случаи или препятствующие ремонту.

Разрешается *с письменного согласия сетевой организации:*

1. Производить строительство, капитальный ремонт, реконструкцию или снос любых зданий и сооружений.
2. Производить земляные работы, планировку грунта, посадку деревьев и кустарников, устраивать монументальные клумбы.
3. Производить погрузочно-разгрузочные работы, а также работы, связанные с разбиванием грунта и дорожных покрытий.
4. Сооружать переезды и переходы через трубопроводы тепловых сетей.

Основные правила производства работ в охранной зоне:

1. Проведение перечисленных работ должно согласовываться с владельцами тепловых сетей не менее чем за 3 дня до начала работ. Присутствие представителя владельца тепловых сетей необязательно, если это предусмотрено согласованием.
2. При обнаружении утечки пара или воды из-за повреждений трубопроводов тепловой сети, при обнаружении теплопроводов, не указанных в документации, производитель работ обязан прекратить проведение работ и немедленно поставить в известность предприятие, в ведении которого находятся данные тепловые сети.

Охранная зона объектов электроэнергетики

Таблица 11. РАЗМЕРЫ ОХРАННЫХ ЗОН ОБЪЕКТОВ ЭЛЕКТРОСЕТЕВОГО ХОЗЯЙСТВА

№ п/п	Вид зоны	Размер зоны
1	Вдоль воздушных линий электропередачи	По обе стороны линии электропередачи от крайних проводов при неотклонённом их положении на расстоянии согласно таблице размеров охранных зон вдоль воздушных линий электропередачи (таблица 12)
2	Вдоль подземных кабельных линий электропередачи	По обе стороны линии электропередачи от крайних кабелей на расстоянии 1 метра (при прохождении кабельных линий напряжением до 1 киловольта в городах под тротуарами на 0,6 метра в сторону зданий и сооружений и на 1 метр в сторону проезжей части улицы)
3	Вдоль подводных кабельных линий электропередачи	По обе стороны линии от крайних кабелей на расстоянии 100 метров
4	Вдоль переходов воздушных линий электропередачи через водоёмы (реки, каналы, озёра и др.)	По обе стороны линии электропередачи от крайних проводов при неотклонённом их положении для судоходных водоёмов на расстоянии 100 метров, для несудоходных водоёмов – на расстоянии, предусмотренном для установления охранных зон вдоль воздушных линий электропередачи
5	Вокруг подстанций	От всех сторон ограждения подстанции по периметру на расстоянии, указанном в таблице размеров охранных зон вдоль воздушных линий электропередачи, применительно к высшему классу напряжения подстанции

Таблица 12. РАЗМЕРЫ ОХРАННЫХ ЗОН ВДОЛЬ ВОЗДУШНЫХ ЛИНИЙ ЭЛЕКТРОПЕРЕДАЧИ

№ п/п	Проектный номинальный класс напряжения, кВ	Расстояние, м
1	До 1	2 (для линий с самонесущими или изолированными проводами, проложенных по стенам зданий, конструкциям и т. д., охранная зона определяется в соответствии с установленными нормативными правовыми актами минимальными допустимыми расстояниями от таких линий)
2	1–20	10 (5 – для линий с самонесущими или изолированными проводами, размещённых в границах населённых пунктов)
3	35	15
4	110	20
5	150, 220	25
6	300, 500, +/– 400	30
7	750, +/– 750	40
8	1 150	55

В охранных зонах **запрещается** осуществлять любые действия, которые могут нарушить безопасную работу объектов электросетевого хозяйства, в том числе привести к их повреждению или уничтожению, и (или) повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан и имуществу физических или юридических лиц, а также повлечь нанесение экологического ущерба и возникновение пожаров, в том числе:

1. Набрасывать на провода и опоры воздушных линий электропередачи посторонние предметы, а также подниматься на опоры воздушных линий электропередачи.
2. Проводить работы, угрожающие повреждению объектов электросетевого хозяйства, размещать объекты и предметы, которые могут препятствовать доступу обслуживающего персонала и техники к объектам электроэнергетики, без сохранения и (или) создания, в том числе в соответствии с требованиями нормативно-технических документов, необходимых для такого доступа проходов и подъездов в целях обеспечения эксплуатации оборудования, зданий и сооружений объектов электроэнергетики, проведения работ по ликвидации аварий и устранению их последствий на всём протяжении границы объекта электроэнергетики.
3. Находиться в пределах огороженной территории и помещениях распределительных устройств и подстанций, открывать двери и люки распределительных устройств и подстанций, производить переключения и подключения в электрических сетях (указанное требование не распространяется на работников, занятых выполнением разрешённых в установленном порядке работ), разводить огонь в пределах охранных зон вводных и распределительных устройств, подстанций, воздушных линий электропередачи, а также в охранных зонах кабельных линий электропередачи.
4. Размещать свалки.
5. Производить работы ударными механизмами, сбрасывать тяжести массой свыше 5 тонн, производить сброс и слив едких и коррозионных веществ и горюче-смазочных материалов (в охранных зонах подземных кабельных линий электропередачи).
6. Убирать, уничтожать, перемещать, засыпать и повреждать предупреждающие и информационные знаки (либо предупреждающие и информационные надписи, нанесённые на объекты электроэнергетики).
7. Производить переключения и подключения в электрических сетях (указанное требование не распространяется на работников, занятых выполнением разрешённых в установленном порядке работ).

8. Осуществлять использование земельных участков в качестве испытательных полигонов, мест уничтожения вооружения и захоронения отходов, возникающих в связи с использованием, производством, ремонтом или уничтожением вооружений или боеприпасов.

Помимо указанных выше действий, в охранных зонах, установленных для объектов электросетевого хозяйства напряжением свыше 1 000 вольт, **запрещается**:

1. Складировать или размещать хранилища любых, в том числе горюче-смазочных материалов.
2. Размещать детские и спортивные площадки, стадионы, рынки, торговые точки, полевые станы, загоны для скота, гаражи и стоянки всех видов машин и механизмов, проводить любые мероприятия, связанные с большим скоплением людей, не занятых выполнением разрешённых в установленном порядке работ (в охранных зонах воздушных линий электропередачи).
3. Использовать (запускать) любые летательные аппараты, в том числе воздушных змеев, спортивные модели летательных аппаратов (в охранных зонах воздушных линий электропередачи).
4. Бросать якоря с судов и осуществлять их проход с отданными якорями, цепями, лотами, волокушами и тралами (в охранных зонах подводных кабельных линий электропередачи).
5. Осуществлять проход судов с поднятыми стрелами кранов и других механизмов (в охранных зонах воздушных линий электропередачи).
6. Осуществлять остановку транспортных средств на автомобильных дорогах в местах пересечения с воздушными линиями электропередачи с проектным номинальным классом напряжения 330 кВ и выше (исключительно в охранных зонах воздушных линий электропередачи).
7. Устанавливать рекламные конструкции.

В охранных зонах допускается размещение зданий и сооружений при соблюдении следующих параметров:

- размещаемое здание или сооружение не создаёт препятствий для доступа к объекту электросетевого хозяйства;
- соблюдение расстояния от элементов зданий и сооружений до частей электрооборудования (таблица 13);
- соблюдение расстояния между зданием (сооружением) и воздушными линиями электропередачи при наибольшей стреле провеса (таблица 14);
- соблюдение противопожарных требований, в случае если в соответствии с техническим регламентом о требованиях пожарной безопасности должны соблюдаться противопожарные расстояния между такими зданиями, сооружениями и объектами электроэнергетики.

Таблица 13. РАССТОЯНИЕ ОТ ЭЛЕМЕНТОВ ЗДАНИЙ И СООРУЖЕНИЙ ДО ЧАСТЕЙ ЭЛЕКТРООБОРУДОВАНИЯ

№ п/п	Измеряемое расстояние	Расстояние
1	Расстояние по горизонтали от элементов зданий и сооружений до проводов воздушных линий электропередачи напряжением до 1 кВ с неизолированными проводами (при наибольшем их отклонении)	Не менее 1,5 м – от выступающих частей зданий, террас и окон; 1 м – от глухих стен

№ п/п	Измеряемое расстояние	Расстояние
2	Расстояние по горизонтали от элементов зданий и сооружений до токопроводящих жил кабелей (предназначенных для эксплуатации в воздушной среде) напряжением свыше 1 кВ (при наибольшем их отклонении)	Не менее 1 м – от выступающих частей зданий, террас и окон; 0,2 м – от глухих стен зданий, сооружений
3	Расстояние по горизонтали от элементов зданий и сооружений до проводов воздушных линий электропередачи напряжением свыше 1 кВ (при наибольшем их отклонении)	Не менее 2 м – при проектном номинальном классе напряжения до 20 кВ; 4 м – при проектном номинальном классе напряжения 35–110 кВ; 5 м – при проектном номинальном классе напряжения 150 кВ; 6 м – при проектном номинальном классе напряжения 220 кВ; 20 м (8 м до ближайших частей непроизводственных и производственных зданий и сооружений электрических станций и подстанций) – при проектном номинальном классе напряжения 330–400 кВ; 30 м (10 м до ближайших частей непроизводственных и производственных зданий и сооружений электрических станций и подстанций) – при проектном номинальном классе напряжения 500 кВ; 40 м (10 м до ближайших частей непроизводственных и производственных зданий и сооружений электрических станций и подстанций) – при проектном номинальном классе напряжения 750 кВ

Таблица 14. РАССТОЯНИЯ МЕЖДУ ЗДАНИЕМ (СООРУЖЕНИЕМ) И ВОЗДУШНЫМИ ЛИНИЯМИ ЭЛЕКТРОПЕРЕДАЧИ ПРИ НАИБОЛЬШЕЙ СТРЕЛЕ ПРОВЕСА

№ п/п	Вид здания (сооружения)	Расстояние от указанных зданий и (или) сооружений, ограждений по вертикали до проводов воздушной линии электропередачи при наибольшей стреле провеса
1	Производственные здания и (или) сооружения промышленных предприятий I и II степени огнестойкости в соответствии с техническим регламентом о требованиях пожарной безопасности, если проектный номинальный класс напряжения воздушных линий электропередачи не превышает 220 кВ, а также вне зависимости от проектного номинального класса напряжения воздушных линий электропередачи – здания и сооружения электрических станций и подстанций (включая вспомогательные и обслуживающие объекты)	Не менее 3 м – при проектном номинальном классе напряжения до 35 кВ; 4 м – при проектном номинальном классе напряжения 110 кВ; 4 м – при проектном номинальном классе напряжения 150 кВ; 5 м – при проектном номинальном классе напряжения 220 кВ; 7,5 м – при проектном номинальном классе напряжения 330–400 кВ; 8 м – при проектном номинальном классе напряжения 500 кВ; 12 м – при проектном номинальном классе напряжения 750 кВ
2	Линии связи, линии проводного вещания, если проектный номинальный класс напряжения воздушных линий электропередачи не превышает 500 кВ	Не менее 3 м – при проектном номинальном классе напряжения до 35 кВ; 4 м – при проектном номинальном классе напряжения 110 кВ; 4 м – при проектном номинальном классе напряжения 150 кВ; 4 м – при проектном номинальном классе напряжения 220 кВ;

№ п/п	Вид здания (сооружения)	Расстояние от указанных зданий и (или) сооружений, ограждений по вертикали до проводов воздушной линии электропередачи при наибольшей стреле провеса
		5 м – при проектном номинальном классе напряжения 330–400 кВ; 5 м – при проектном номинальном классе напряжения 500 кВ
3	Железные дороги	Не менее 7,5 м – при проектном номинальном классе напряжения до 35 кВ; 7,5 м – при проектном номинальном классе напряжения 110 кВ; 8 м – при проектном номинальном классе напряжения 150 кВ; 8,5 м – при проектном номинальном классе напряжения 220 кВ; 9 м – при проектном номинальном классе напряжения 330–400 кВ; 9,5 м – при проектном номинальном классе напряжения 500 кВ; 12 м – при проектном номинальном классе напряжения 750 кВ
4	Автомобильные дороги	Не менее 7 м – при проектном номинальном классе напряжения до 35 кВ; 7 м – при проектном номинальном классе напряжения 110 кВ; 7,5 м – при проектном номинальном классе напряжения 150 кВ; 8 м – при проектном номинальном классе напряжения 220 кВ; 8,5 м (11 м – в границах населённых пунктов) – при проектном номинальном классе напряжения 330–400 кВ; 9,5 м (15,5 м – в границах населённых пунктов) – при проектном номинальном классе напряжения 500 кВ; 16 м (23 м – в границах населённых пунктов) – при проектном номинальном классе напряжения 750 кВ
5	Провода контактной сети или несущего троса трамвайных и троллейбусных линий, если проектный номинальный класс напряжения воздушных линий электропередачи не превышает 500 кВ	Не менее 3 м – при проектном номинальном классе напряжения до 35 кВ; 3 м – при проектном номинальном классе напряжения 110 кВ; 4 м – при проектном номинальном классе напряжения 150 кВ; 4 м – при проектном номинальном классе напряжения 220 кВ; 5 м – при проектном номинальном классе напряжения 330–400 кВ; 5 м – при проектном номинальном классе напряжения 500 кВ
6	Трубопроводы	Не менее 4 м – при проектном номинальном классе напряжения до 35 кВ; 4 м – при проектном номинальном классе напряжения 110 кВ; 4,5 м – при проектном номинальном классе напряжения 150 кВ; 5 м – при проектном номинальном классе напряжения 220 кВ; 6 м – при проектном номинальном классе напряжения 330–400 кВ;

№ п/п	Вид здания (сооружения)	Расстояние от указанных зданий и (или) сооружений, ограждений по вертикали до проводов воздушной линии электропередачи при наибольшей стреле провеса
		8 м – при проектном номинальном классе напряжения 500 кВ; 12 м – при проектном номинальном классе напряжения 750 кВ
7	Любые здания и сооружения под проводами воздушных линий электропередачи напряжением до 1 кВ с самонесущими изолированными проводами	Не менее 2,5 м

В пределах охранной зоны без соблюдения условий осуществления соответствующих видов деятельности, предусмотренных решением о согласовании такой охранной зоны, **запрещается**:

1. Горные, взрывные, мелиоративные работы, в том числе связанные с временным затоплением земель.
2. Посадка и вырубка деревьев и кустарников.
3. Дноуглубительные, землечерпальные и погрузочно-разгрузочные работы, добыча рыбы, других водных животных и растений придонными орудиями лова, устройство водопоев, колка и заготовка льда (в охранных зонах подводных кабельных линий электропередачи).
4. Проход судов, у которых расстояние по вертикали от верхнего крайнего габарита с грузом или без груза до нижней точки провеса проводов переходов воздушных линий электропередачи через водоёмы менее минимально допустимого расстояния, в том числе с учётом максимального уровня подъёма воды при паводке.
5. Проезд машин и механизмов, имеющих общую высоту с грузом или без груза от поверхности дороги более 4,5 метра (в охранных зонах воздушных линий электропередачи), за исключением случая, если такой проезд осуществляется при наличии специального разрешения на движение по автомобильным дорогам тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства, предусмотренного ст. 31 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».
6. Земляные работы на глубине более 0,3 метра (на вспахиваемых землях на глубине более 0,45 метра), а также планировка грунта (в охранных зонах подземных кабельных линий электропередачи).
7. Полив сельскохозяйственных культур в случае, если высота струи воды может составить свыше 3 метров (в охранных зонах воздушных линий электропередачи).
8. Полевые сельскохозяйственные работы с применением сельскохозяйственных машин и оборудования высотой более 4 метров (в охранных зонах воздушных линий электропередачи) или полевые сельскохозяйственные работы, связанные с вспашкой земли (в охранных зонах кабельных линий электропередачи).

В охранных зонах, установленных для объектов электросетевого хозяйства напряжением до 1 000 вольт, помимо указанных выше действий, без письменного решения о согласовании сетевых организаций **запрещается**:

1. Размещать детские и спортивные площадки, стадионы, рынки, торговые точки, полевые станы, загоны для скота, гаражи и стоянки всех видов машин и механизмов, садовые, огородные земельные участки и иные объекты недвижимости, расположенные в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд объекты жилищного строительства, в том числе индивидуального (в охранных зонах воздушных линий электропередачи).

2. Складировать или размещать хранилища любых, в том числе горюче-смазочных материалов.
3. Устраивать причалы для стоянки судов, барж и плавучих кранов, бросать якоря с судов и осуществлять их проход с отданными якорями, цепями, лотами, волокушами и тралами (в охранных зонах подводных кабельных линий электропередачи).
4. Устанавливать рекламные конструкции.
5. Осуществлять остановку транспортных средств на автомобильных дорогах в местах пересечения с воздушными линиями электропередачи с проектным номинальным классом напряжения 330 кВ и выше (исключительно в охранных зонах воздушных линий электропередачи).

С 01.09.2023 вступило в силу Постановление Правительства РФ от 18.02.2023 № 270 «О некоторых вопросах использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства», которое было принято по результату сформулированной ВС РФ и КС РФ позиции о необходимости замены процедуры согласия электросетевой организации на строительство ОКС на иной способ регулирования, а именно – установление минимально допустимых расстояний до линий электропередачи как по вертикали, так и по горизонтали. В рамках этого регулирования прямо предусмотрено, что размещение ОКС (а также автомобильных дорог и мостов, железных дорог и т. п.) допускается, если соблюдаются требования к минимальным расстояниям, которые зависят от параметров соответствующей сети.

Требования к установлению границ охранных зон объектов по производству электрической энергии[1]

Охранная зона устанавливается вдоль границы земельного участка, предоставленного для размещения объекта по производству электрической энергии, в виде части поверхности участка земли, ограниченной линией, параллельной границе земельного участка:

а) на расстоянии 50 м от указанной границы – для объектов высокой категории опасности;
б) на расстоянии 30 м от указанной границы – для объектов средней категории опасности;
в) на расстоянии 10 м от указанной границы – для объектов низкой категории опасности и объектов, категория опасности которых не определена в установленном законодательством порядке.

Также охранная зона устанавливается в отношении таких объектов вспомогательного назначения, задействованных в едином технологическом цикле производства электрической энергии, размещённых за границами земельного участка, предоставленного для размещения объекта по производству электрической энергии, как подземные линейные гидротехнические сооружения (напорные деривационные туннели и др.) и резервуары для хранения топлива, береговые насосные станции, объекты промышленных стоков.

В охранных зонах **запрещается** осуществлять действия, которые могут нарушить безопасную работу объектов, в том числе привести к их повреждению или уничтожению и (или) повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан и имуществу физических или юридических лиц,

[1] Под объектами по производству электрической энергии понимаются энергетические установки, предназначенные для производства электрической или электрической и тепловой энергии, состоящие из сооружений, оборудования для преобразования различных видов энергии в электрическую или электрическую и тепловую и распределительных устройств, мощность которых составляет 500 кВт и более.
Правила, утв. Постановлением Правительства РФ от 18.11.2013 № 1033, не распространяются на атомные электростанции, мобильные (передвижные) генерирующие объекты, генерирующие объекты, функционирующие на основе использования энергии ветра, а также на объекты, расположенные в границах земельного участка, оборудованного инженерно-техническими средствами охраны и защиты, принадлежащего организации, которая осуществляет деятельность в сфере промышленности и основным видом деятельности которой не является производство электрической энергии.

а также нанесение вреда окружающей среде и возникновение пожаров и чрезвычайных ситуаций, например:

1) убирать, перемещать, засыпать и повреждать предупреждающие знаки;
2) размещать кладбища, скотомогильники, захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;
3) проводить работы, размещать объекты и предметы, возводить сооружения, которые могут препятствовать доступу к объектам, без создания необходимых для такого доступа проходов и подъездов;
4) складировать любые материалы, в том числе взрывоопасные, пожароопасные и горюче-смазочные.

В пределах охранных зон без письменного согласования владельцев объектов **запрещается**:

1) размещать детские и спортивные площадки, стадионы, рынки, торговые точки, полевые станы, загоны для скота, гаражи и стоянки всех видов машин и механизмов;
2) проводить любые мероприятия, связанные с пребыванием людей, не занятых выполнением работ, разрешённых в установленном порядке;
3) осуществлять горные, взрывные, мелиоративные работы, в том числе связанные с временным затоплением земель.

Охранная зона железных дорог

Согласно п. 7 Правил установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог[1] границы охранных зон железных дорог могут устанавливаться в случае прохождения железнодорожных путей:

- в местах, подверженных снежным обвалам (лавинам), оползням, размывам, селевым потокам, оврагообразованию, карстообразованию и другим опасным геологическим воздействиям;
- в районах подвижных песков;
- по лесам, выполняющим функции защитных лесонасаждений, в том числе по лесам в поймах рек и вдоль поверхностных водных объектов;
- по лесам, где сплошная вырубка древостоя может отразиться на устойчивости склонов гор и холмов и привести к образованию оползней, осыпей, оврагов или вызвать появление селевых потоков и снежных обвалов (лавин), повлиять на сохранность, устойчивость и прочность железнодорожных путей.

В границах охранных зон в целях обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта могут быть установлены **запреты или ограничения** на осуществление следующих видов деятельности:

1) строительство капитальных зданий и сооружений, устройство временных дорог, вырубка древесной и кустарниковой растительности, удаление дернового покрова, проведение земляных работ, за исключением случаев, когда осуществление указанной деятельности необходимо для обеспечения устойчивой, бесперебойной и безопасной работы железнодорожного транспорта, повышения качества обслуживания пользователей услугами железнодорожного транспорта, а также в связи с устройством, обслуживанием и ремонтом линейных сооружений;

[1] Постановление Правительства РФ от 12.10.2006 № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог».

2) распашка земель;
3) выпас скота;
4) выпуск поверхностных и хозяйственно-бытовых вод.

С 01.03.2026 положения Правил установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог утрачивают силу в части регулирования охранных зон в связи с вступлением в силу Положения об охранных зонах железных дорог[1].

Так, указанным Положением устанавливается, что под охранными зонами понимаются охранные зоны в значении, установленном абз. 18 п. 1 ст. 2 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (далее – закон № 17-ФЗ), т. е. в качестве территорий, которые прилегают с обеих сторон к полосе отвода и в границах которых устанавливается особый режим использования земельных участков (частей земельных участков) в целях обеспечения сохранности, прочности и устойчивости объектов железнодорожного транспорта, в том числе находящихся на территориях с подвижной почвой и на территориях, подверженных снежным, песчаным заносам и другим вредным воздействиям.

Объектами, в связи с размещением которых устанавливаются охранные зоны, являются железнодорожные пути общего и необщего пользования.

Охранные зоны устанавливаются бессрочно.

Охранные зоны устанавливаются в целях обеспечения безопасной эксплуатации железнодорожных путей, других объектов железнодорожного транспорта и инфраструктуры высокоскоростного железнодорожного транспорта, а также безопасности населения, работников железнодорожного транспорта и пассажиров в местах, подверженных оползням, обвалам, размывам, селям и другим негативным воздействиям, и в местах движения скоростных поездов и высокоскоростного железнодорожного подвижного состава.

Границы охранной зоны **вне населённых пунктов** устанавливаются **при наличии** предусмотренного п. 2 ст. закона № 17-ФЗ **воздействия** на железнодорожный путь на расстоянии:

- не менее 5 м от внешней стороны полосы отвода железных дорог;
- не более 1 500 м от внешней стороны полосы отвода железных дорог.

В границах охранной зоны территории, в отношении которых устанавливаются различные ограничения использования земельных участков (подзоны), не выделяются.

В границах городских поселений, населённых пунктов охранная зона устанавливается на расстоянии 5 м от внешней стороны полосы отвода железных дорог и **только для вновь строящегося** железнодорожного пути в случае, если на соответствующем участке данного железнодорожного пути скорость движения скоростного поезда составляет более 91 км/ч, а высокоскоростного железнодорожного подвижного состава – более 200 км/ч.

Границы охранной зоны обозначаются заявителем на местности специальными знаками, за исключением случая, если правообладателем земельного участка не обеспечен доступ на земельный участок для размещения таких знаков.

Основаниями изменения охранной зоны являются изменения адреса и (или) местоположения железнодорожных путей вследствие их реконструкции и связанные с ними изменения границ полосы отвода железных дорог, а также частичное прекращение или увеличение предусмотренного п. 2 ст. 9 закона № 17-ФЗ воздействия на железнодорожный путь.

Основаниями прекращения существования охранной зоны являются:

а) прекращение предусмотренного п. 2 ст. 9 закона № 17-ФЗ воздействия на железнодорожный путь;
б) закрытие железнодорожного пути;
в) прекращение существования железнодорожного пути.

[1] Постановление Правительства РФ от 30.09.2025 № 1507 «Об утверждении Положения об охранных зонах железных дорог».

В случае строительства железнодорожного пути, в связи с размещением которого подлежит установлению охранная зона, или реконструкции пути, в результате которой подлежит установлению охранная зона или ранее установленная охранная зона подлежит изменению, охранная зона должна быть установлена/изменена в течение 12 месяцев после ввода железнодорожного пути в эксплуатацию либо после завершения строительства железнодорожного пути (если для строительства/реконструкции железнодорожного пути не требуется выдача РнС).

Решение об установлении, изменении или о прекращении существования охранной зоны принимается Федеральным агентством железнодорожного транспорта (далее – Росжелдор) на основании заявления правообладателя железнодорожного пути или застройщика, обеспечивающего строительство/реконструкцию объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, об установлении, изменении или о прекращении существования охранной зоны.

Иные лица, не являющиеся правообладателями железнодорожных путей или застройщиками, не вправе обратиться с соответствующим заявлением.

К заявлению об установлении/изменении охранной зоны прилагаются документы, содержащие графическое описание местоположения границ охранной зоны, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения ЕГРН, оформленные в электронном виде (формат XML) в соответствии с формой графического описания местоположения границ зоны с особыми условиями использования территории и требованиями к точности определения координат характерных точек границ ЗОУИТ, формату электронного документа, содержащего сведения о границах ЗОУИТ, которые предусмотрены п. 10 ст. 106 ЗК РФ. При необходимости к заявлению об установлении/изменении охранной зоны могут прилагаться материалы, подтверждающие предусмотренное п. 2 ст. 9 закона № 17-ФЗ воздействие на железнодорожный путь.

Принятие решения уполномоченного органа о прекращении существования охранной зоны не требуется в случае прекращения существования железнодорожного пути. В указанном случае охранная зона прекращает существование одновременно с прекращением существования железнодорожного пути, в связи с размещением которого она установлена. Для этого правообладатель пути либо его уполномоченный представитель представляет в Росжелдор в форме электронного документа уведомление о прекращении существования охранной зоны.

Общий срок принятия решения об установлении, изменении или прекращении существования охранной зоны не должен превышать 10 рабочих дней (20 рабочих дней в случае направления Росжелдором запроса, указанного в п. 17 Положения) со дня представления заявления об установлении, изменении или о прекращении существования охранной зоны в Росжелдор.

Решение об установлении, изменении или о прекращении существования охранной зоны оформляется актом Росжелдора в форме электронного документа, подписанного УКЭП руководителя уполномоченного органа / уполномоченного им лица. Сведения об указанном решении вносятся в реестр решений об установлении, изменении или о прекращении существования охранных зон (далее – реестр).

Подтверждением факта принятия решения об установлении, изменении или о прекращении существования охранной зоны является соответствующая запись в реестре.

Росжелдор в день принятия решения об установлении, изменении или о прекращении существования охранной зоны вносит соответствующие сведения в реестр и направляет заявителю посредством единого портала уведомление о принятом решении в форме электронного документа.

В границах охранной зоны **запрещается** использование земельных участков для:

а) строительства, реконструкции объектов капитального строительства, за исключением случаев:
   - строительства, реконструкции объектов капитального строительства, в том числе линейных объектов, для эксплуатации инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, железнодорожного пути необщего пользования;
   - строительства, реконструкции линейных объектов, пешеходных мостов, не относящихся к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования, конструк-

тивно не связанных с железнодорожными путями и не предназначенных для их обслуживания и эксплуатации;

- использования земельных участков, расположенных в границах охранной зоны, для строительства, реконструкции объектов капитального строительства на основании разрешения на строительство, выданного до дня установления или изменения охранной зоны, или в случае начала строительства, реконструкции объектов капитального строительства до дня установления или изменения охранной зоны, если для строительства, реконструкции указанных объектов не требуется выдача разрешения на строительство;

б) устройства временных дорог, вырубки древесной и кустарниковой растительности, удаления дернового покрова, проведения земляных работ, проведения буровзрывных работ, за исключением случаев, когда осуществление указанной деятельности необходимо для обеспечения устойчивой, бесперебойной и безопасной работы железнодорожного транспорта, а также в связи с устройством, обслуживанием, реконструкцией, строительством и ремонтом линейных сооружений и в целях строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указанных в абзацах втором и третьем подпункта «а» настоящего пункта;

в) распашки земель;

г) выпаса скота;

д) выпуска поверхностных и хозяйственно-бытовых вод;

е) размещения новых и расширения существующих кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, пунктов захоронения радиоактивных отходов, карьеров.

В случае если в границы охранной зоны включается акватория водного объекта или её часть, на таком водном объекте / его части запрещается проведение строительных, дноуглубительных, буровзрывных и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов, за исключением случаев, когда такие работы проводятся для целей развития (расширения), обслуживания и эксплуатации инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, железнодорожного пути необщего пользования, содержания внутренних водных путей и навигационно-гидрографического обеспечения на подходах к морскому порту и в морском порту, а также за исключением случаев проведения таких работ в границах городских поселений или населённых пунктов.

Следует помнить, что, помимо охранной зоны железных дорог, законодательство оперирует ещё таким термином, как «полоса отвода железных дорог»[1], имеющим самостоятельное правовое содержание.

Охранная зона стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, её загрязнением

В отношении охранных зон стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, её загрязнением действует Положение, утверждённое Постановлением Правительства РФ от 17.03.2021 № 392[2].

Охранная зона устанавливается для стационарных пунктов наблюдений, расположенных на земельных участках, которые находятся в постоянном (бессрочном) пользовании организа-

[1] Постановление Правительства РФ от 12.10.2006 № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог»; Приказ МПС от 15.05.1999 № 26Ц «Об утверждении Положения о порядке использования земель федерального железнодорожного транспорта в пределах полосы отвода железных дорог»; Приказ Министерства транспорта РФ от 06.08.2008 № 126 «Об утверждении норм отвода земельных участков, необходимых для формирования полосы отвода железных дорог, а также нормы расчёта охранных зон железных дорог».

[2] Постановление Правительства РФ от 17.03.2021 № 392 «Об утверждении Положения об охранной зоне стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, её загрязнением, о признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 27 августа 1999 г. № 972 и признании не действующим на территории Российской Федерации Постановления Совета Министров СССР от 6 января 1983 г. № 19».

ций, подведомственных Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (организации наблюдательной сети), или на части акватории водного объекта.

Охранная зона устанавливается на срок существования стационарного пункта наблюдений. Основанием прекращения существования охранной зоны является прекращение деятельности стационарного пункта наблюдений.

Границы охранной зоны изменяются в случае принятия Росгидрометом решения о переносе стационарного пункта наблюдений.

Решение об установлении или изменении охранной зоны принимается территориальным органом Росгидромета по месту нахождения стационарного пункта наблюдений, для которого устанавливается охранная зона.

Предельные размеры охранной зоны составляют:

а) 100 метров во все стороны от места расположения приборов и оборудования стационарного пункта наблюдений – для стационарных пунктов наблюдений, на которых осуществляются гидрологические наблюдения или наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха;
б) 200 метров от границ площадки с размещённым на ней оборудованием – для стационарных пунктов наблюдений в случаях, не указанных в подпункте «а».

В границах охранной зоны **запрещается**:

1) строительство объектов капитального строительства, возведение некапитальных строений и сооружений, размещение предметов и материалов, посадка деревьев и кустарников на расстоянии менее или равном 10-кратной высоте препятствия вокруг стационарного пункта наблюдений, а для препятствий, образующих непрерывную полосу с общей угловой шириной более 10 градусов, – на расстоянии менее или равном 20-кратной максимальной высоте препятствия вокруг стационарного пункта наблюдений;
2) размещение источников искажения температурно-влажностного режима атмосферного воздуха (теплотрассы, котельные, трубопроводы, бетонные, асфальтовые и иные искусственные площадки, искусственные водные объекты, оросительные и осушительные системы, открытые источники огня, дыма);
3) проведение горных, геолого-разведочных и взрывных работ, а также земляных работ;
4) организация стоянки автомобильного и (или) водного транспорта, других механизмов, сооружение причалов и пристаней;
5) размещение источников электромагнитного и (или) иного излучения, создающего помехи для получения достоверной информации о состоянии окружающей среды, её загрязнении, а также стационарные и передвижные источники загрязнения атмосферного воздуха;
6) складирование удобрений, отходов производства и потребления.

Охранная зона линий и сооружений связи

В отношении охранных зон линий и сооружений связи действуют Правила охраны линий и сооружений связи Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 09.06.1995 № 578. Положение об охранных зонах линий и сооружений связи, проект которой был опубликован на сайте «Федеральный портал проектов нормативно правовых актов» , до настоящего времени не утверждён[1].

Действующим положением предусмотрено, что охранная зона устанавливается:

а) в виде участков земли вдоль этих линий, определяемых параллельными прямыми, отстоящими от трассы подземного кабеля связи, внешнего контура сооружения связи, оси ли-

[1] https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=154046

нейно-кабельного сооружения или от крайних проводов воздушных линий связи и линий радиофикации на расстоянии 2 метров с каждой стороны для:

- подземных кабельных, в том числе линейно-кабельных сооружений связи, расположенных вне населённых пунктов на безлесных участках;
- воздушных линий связи и линий связи проводного радиовещания (радиофикации), расположенных вне населённых пунктов на безлесных участках;

б) в виде участков земли, определяемых замкнутой линией, отстоящей от центра установки усилительных и регенерационных пунктов на расстоянии 3 метров или от границы их обвалования на расстоянии 3 метров или от контуров их заземления на расстоянии 2 метров для:

- наземных и подземных необслуживаемых усилительных и регенерационных пунктов на кабельных линиях связи;

в) в виде участков водного пространства по всей глубине от водной поверхности до дна, определяемых параллельными плоскостями, отстоящими от трассы морского кабеля на 0,25 морской мили с каждой стороны или от трассы кабеля при переходах через реки, озера, водохранилища и каналы (арыки) на 100 метров с каждой стороны для:

- морских кабельных линий связи и для кабелей связи при переходах через судоходные и сплавные реки, озёра, водохранилища и каналы (арыки).

Как указано в Положении, в пределах охранных зон без письменного согласия и присутствия представителей предприятий, эксплуатирующих линии связи и линии радиофикации, юридическим и физическим лицам **запрещается**:

а) осуществлять всякого рода строительные, монтажные и взрывные работы, планировку грунта землеройными механизмами (за исключением зон песчаных барханов) и земляные работы (за исключением вспашки на глубину не более 0,3 метра);
б) производить геолого-съёмочные, поисковые, геодезические и другие изыскательские работы, которые связаны с бурением скважин, шурфованием, взятием проб грунта, осуществлением взрывных работ;
в) производить посадку деревьев, располагать полевые станы, содержать скот, складировать материалы, корма и удобрения, жечь костры, устраивать стрельбища;
г) устраивать проезды и стоянки автотранспорта, тракторов и механизмов, провозить негабаритные грузы под проводами воздушных линий связи и линий радиофикации, строить каналы (арыки), устраивать заграждения и другие препятствия;
д) устраивать причалы для стоянки судов, барж и плавучих кранов, производить погрузочно-разгрузочные, подводно-технические, дноуглубительные и землечерпательные работы, выделять рыбопромысловые участки, производить добычу рыбы, других водных животных, а также водных растений придонными орудиями лова, устраивать водопои, производить колку и заготовку льда. Судам и другим плавучим средствам запрещается бросать якоря, проходить с отданными якорями, цепями, лотами, волокушами и тралами;
е) производить строительство и реконструкцию линий электропередачи, радиостанций и других объектов, излучающих электромагнитную энергию и оказывающих опасное воздействие на линии связи и линии радиофикации;
ж) производить защиту подземных коммуникаций от коррозии без учёта проходящих подземных кабельных линий связи.

1.4.5. Зона минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов)

В настоящее время минимальные расстояния от объектов капитального строительства различных категорий до трубопроводов устанавливаются нормативно-правовыми актами в области технического регулирования (например, СП 36.13330.2012 «Магистральные трубопрово-

ды», СП 125.13330.2012 «Нефтепродуктопроводы, прокладываемые на территории городов и других населённых пунктов»).

Так, в СП 36.13330.2012 «Магистральные трубопроводы» предусмотрено, что расстояния от оси подземных и наземных (в насыпи) трубопроводов до населённых пунктов, отдельных промышленных и сельскохозяйственных предприятий, зданий и сооружений должны приниматься в зависимости от класса и диаметра трубопроводов, степени ответственности объектов и необходимости обеспечения их безопасности, но не менее значений, указанных в таблице данного СП[1].

В качестве примера объектов и минимальных расстояний из таблицы 4 данного СП можно привести следующее:

Таблица 15. МИНИМАЛЬНЫЕ РАССТОЯНИЯ ОТ ОСИ ГАЗОПРОВОДОВ (ПРИМЕРЫ)

Объекты, здания и сооружения	**Минимальные расстояния, м, от оси газопроводов класса**							
	I						**II**	
	номинальным диаметром, *DN*							
	300 и менее	**св. 300 до 600**	**св. 600 до 800**	**св. 800 до 1000**	**св. 1000 до 1200**	**св. 1200 до 1400**	**300 и менее**	**св. 300**
Города и другие населённые пункты; коллективные сады с садовыми домиками, дачные посёлки; отдельные промышленные и сельскохозяйственные предприятия; отдельно стоящие здания с массовым скоплением людей (школы, больницы, клубы, детские сады и ясли, вокзалы и т. д.); жилые здания 3-этажные и выше	100	150	200	250	300	350	75	125
Отдельно стоящие 1–2-этажные жилые здания; садовые домики, дачи	75	125	150	200	225	250	75	100

Подход к регулированию минимальных расстояний изменился в рамках реформирования законодательства о ЗОУИТ. Так, в пояснительной записке к закону № 342-ФЗ указывается на то, что, поскольку технический регламент устанавливает требования исключительно к зданию, сооружению и связанным с ними процессам проектирования (строительства, монтажа и т. д.) и не может устанавливать ограничения в использовании земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах территории, прилегающей к объектам, в связи с размещением которых возникают такие ограничения, минимальные расстояния необходимо относить к самостоятельному виду ЗОУИТ – зона минимальных расстояний до магистральных или технологических трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, трубопроводов для продуктов переработки нефти и газа, аммиакопроводов)[2].

[1] До 01.09.2022 данное положение было включено в Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утв. Постановлением Правительства РФ от 04.07.2020 № 985. В настоящее время СП 36.13330.2012 применяется на добровольной основе (Приказ Росстандарта от 02.04.2020 № 687).

[2] П. 25 ст. 105 ЗК РФ.

При этом законом № 342-ФЗ предусмотрена этапность во внесении сведений о минимальных расстояниях до трубопроводов в ЕГРН:

1. До вступления в силу положения о зоне минимальных расстояний до магистральных или технологических трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, трубопроводов для продуктов переработки нефти и газа, аммиакопроводов), утверждённого Правительством Российской Федерации в соответствии со статьёй 106 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Положение)[1], в ЕГРН должны быть внесены сведения о границах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов.

До вступления в силу Положения собственники магистральных или промышленных трубопроводов, в целях предупреждения негативного воздействия которых установлены минимальные расстояния до данных трубопроводов, если в отношении данных трубопроводов не установлены зоны минимальных расстояний, обеспечивают подготовку:

- графического описания местоположения границ указанных минимальных расстояний, устанавливаемых исходя из наибольшего из минимальных расстояний до соответствующего трубопровода, ближе которых не допускается размещать объекты капитального строительства различного назначения;
- графического описания местоположения границ территорий в пределах таких минимальных расстояний, в отношении которых устанавливаются различные ограничения использования земельных участков;
- перечня координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения ЕГРН.

После этого указанные лица направляют соответствующие документы в уполномоченный орган, который проверяет документы, утверждает описание и перечень координат и направляет их в Росреестр[2].

2. До 01.01.2033 в отношении магистральных или промышленных трубопроводов должны быть приняты решения об установлении полноценных зон минимальных расстояний в соответствии со ст. 106 ЗК РФ и с утверждённым Правительством РФ положением о такой зоне.

При этом со дня внесения сведений о такой зоне в ЕГРН решения об утверждении описания местоположения границ минимальных расстояний до данных трубопроводов, перечня координат характерных точек этих границ (п. 1) утрачивают силу, а в отношении земельных участков, зданий, сооружений не применяются ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости, предусмотренные в пределах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов сводами правил.

Орган регистрации прав одновременно с внесением сведений о такой зоне исключает из ЕГРН сведения о границах минимальных расстояний до данных трубопроводов, внесённые в ЕГРН в соответствии с п. 1 (п. 20 ст. 26 закона № 342-ФЗ, ст. 71.1 закона № 218-ФЗ).

Режим деятельности в границах минимальных расстояний

Режим деятельности и перечень ограничений использования земельных участков в границах зоны минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов должны быть определены Правительством РФ в положении о данном виде ЗОУИТ.

[1] Ст. 71.1 закона № 218-ФЗ в редакции Федерального закона от 30.12.2021 № 447-ФЗ, от 26.12.2024 № 485-ФЗ.

[2] П. 19 ст. 26 закона № 342-ФЗ, ст. 71.1 закона № 218-ФЗ.

До дня установления зоны минимальных расстояний до трубопроводов строительство, реконструкция ОКС в границах минимальных расстояний до указанных трубопроводов допускаются только по согласованию с собственником трубопровода или уполномоченной ей организацией (п. 21 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

При этом введение зоны минимальных расстояний до трубопроводов влечёт возникновение вопроса о соотношении данной ЗОУИТ и охранных зон трубопроводов (другой вид ЗОУИТ).

Из действующих актов можно сделать вывод о том, что размер охранной зоны обычно меньше, но в ней предусмотрен более строгий режим хозяйственной деятельности, направленный на обеспечение нормального функционирования трубопровода. Напротив, размер минимальных расстояний, как правило, больше, но в их границах существует только ограничение по строительству зданий, направленное на обеспечение безопасности самих строящихся объектов.

Однако, учитывая, что из ранее приведённых норм следует, что зоны минимальных расстояний должны предусматривать не только непосредственно расстояния, ближе которых не допускается размещать ОКС различного назначения, но и ограничения использования земельных участков в различных территориях в пределах минимальных расстояний, указанный вопрос остаётся актуальным и, вероятно, будет прояснён уже после принятия Правительством РФ положений о данных видах ЗОУИТ.

Также достаточно важной является норма, в соответствии с которой до внесения в ЕГРН сведений о самих границах минимальных расстояний до трубопроводов ОКС (за исключением признанных самовольными постройками) сносу и (или) приведению в соответствие с установленными ограничениями использования земельных участков в связи с нахождением в пределах указанных минимальных расстояний не подлежат (п. 38 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

Напротив, после внесения сведений о границах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов в ЕГРН, ОКС, расположенные в границах минимальных расстояний, подлежат сносу или их параметры и (или) разрешённое использование (назначение) подлежат приведению в соответствие с установленными ограничениями использования земельных участков, за исключением следующих случаев:

1) ОКС возведены при наличии согласования с организацией – собственником трубопровода либо уполномоченной ей организацией и в соответствии с условиями такого согласования, за исключением случаев, если указанное согласование выдано с нарушением требований законодательства, действовавших на дату его выдачи;
2) ОКС возведены до дня ввода в эксплуатацию трубопровода, и получено согласование организации – собственника трубопровода либо уполномоченной ей организации о размещении ОКС в границах минимальных расстояний, за исключением случаев, если указанное согласование выдано с нарушением требований законодательства, действовавших на дату его выдачи;
3) применительно к ОКС или к трубопроводам реализованы технические и (или) технологические решения, в результате которых отсутствует угроза жизни и здоровью граждан и (или) безопасной эксплуатации трубопроводов;
4) применительно к объектам трубопроводного транспорта в предусмотренном законодательством порядке разработаны обоснования безопасности с реализацией технических и (или) технологических решений, в результате которых обеспечиваются достижение допустимого риска нахождения зданий и сооружений с нарушениями минимальных расстояний от опасных производственных объектов трубопроводного транспорта и безопасная эксплуатация самих объектов трубопроводного транспорта (п. 39 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

Снос / приведение в соответствие ОКС (за исключением признанных самовольными постройками) осуществляется на основании соглашений, заключаемых собственниками трубопроводов, органами государственной власти, местного самоуправления с собственниками таких ОКС, а при отсутствии согласия собственников ОКС – на основании решения суда (п. 40 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

При этом согласно позиции Верховного Суда РФ снос объектов, расположенных в границах минимальных расстояний до магистрального или промышленного трубопровода, сведения

о которых внесены в ЕГРН после возведения таких объектов недвижимости, возможен только при условии предварительного возмещения[1].

Особенности выкупа участков и ОКС, возмещения убытков в связи с попаданием в границы минимальных расстояний

Новые положения о выкупе участков, ОКС на них, а также о предоставлении возмещения за прекращение права, если использование земельного участка и (или) расположенного на нём ОКС в соответствии с их разрешённым использованием невозможно в связи с их нахождением в границах минимальных расстояний до трубопроводов, применяются при соблюдении следующих условий:

1) в отношении ОКС не принято решение о сносе самовольной постройки (за исключением самовольной постройки по количеству этажей или высоте);
2) земельный участок приобретён или предоставлен / ОКС создан до дня ввода в эксплуатацию трубопровода, в целях предупреждения негативного воздействия которого установлены минимальные расстояния, либо после дня ввода в эксплуатацию трубопровода при условии, что в правоустанавливающих документах на участок и (или) ОКС отсутствовала информация об ограничениях, установленных в границах минимальных расстояний.

Убытки собственниками ОКС возмещаются в случае сноса ОКС, возведённых в границах минимальных расстояний до трубопроводов (за исключением признанных самовольными постройками), или приведения их параметров и (или) разрешённого использования в соответствие с установленными ограничениями. Возмещению подлежит как реальный ущерб (в т. ч. рыночная стоимость ОКС, иные убытки, связанные со сносом ОКС / приведением их параметров или разрешённого использования в соответствие с установленными ограничениями), так и упущенная выгода.

Убытки возмещаются:

1) собственниками трубопроводов, в целях предупреждения негативного воздействия которых устанавливаются минимальные расстояния, если земельные участки были приобретены или предоставлены и (или) ОКС созданы до дня ввода в эксплуатацию соответствующего трубопровода либо после дня его ввода в эксплуатацию при выполнении хотя бы одного из следующих условий:
   а) непредставление сведений о месте нахождения трубопровода в уполномоченные органы государственной власти или орган местного самоуправления;
   б) наличие согласования с организацией – собственником трубопровода или уполномоченными ей организациями, если будет установлено, что указанное согласование выдано с нарушением требований законодательства, действовавших на дату его выдачи;
2) уполномоченными органами государственной власти, органами местного самоуправления в случаях, если ОКС возведены на основании необходимых для этого согласований (разрешений), выданных этими органами, и в соответствии с ними (за исключением случаев, предусмотренных п. 1);
3) уполномоченными органами государственной власти, органами местного самоуправления, предоставившими земельный участок, ВРИ которого допускает строительство ОКС, или принявшими решение об изменении ВРИ земельного участка на ВРИ, предусматривающий такое строительство, если не требуется получение разрешения на строительство (за исключением случаев, предусмотренных п.п. 1 и 2)[2].

[1] П. 10 Обзора судебной практики по спорам, связанным с возведением зданий и сооружений в охранных зонах трубопроводов и в границах минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.06.2021.

[2] П. 41 ст. 26 закона № 342-ФЗ.

1.4.6. Придорожные полосы автомобильных дорог

Для автомобильных дорог, за исключением автомобильных дорог, расположенных в границах населённых пунктов, устанавливаются придорожные полосы.

Порядок установления и правовой режим придорожных полос автомобильных дорог урегулированы в настоящее время в ст. 26 закона № 257-ФЗ[1], Указом Президента РФ от 27.06.1998 № 727[2] применительно к придорожным полосам автомобильных дорог федерального значения, а также Постановлением Правительства РФ от 27.09.2025 № 1486 «Об утверждении Положения о придорожных полосах автомобильных дорог».

Придорожными полосами автомобильной дороги являются территории, которые прилегают с обеих сторон к полосе отвода автомобильной дороги первой, второй или третьей категории и в границах которых устанавливается особый режим использования земельных участков (частей земельных участков) в целях обеспечения требований безопасности дорожного движения, а также нормальных условий реконструкции, капитального ремонта, ремонта, содержания автомобильной дороги, её сохранности с учётом перспектив развития автомобильной дороги.

Придорожные полосы автомобильных дорог устанавливаются бессрочно.

Таблица 16. ШИРИНА ПРИДОРОЖНОЙ ПОЛОСЫ

Класс и (или) категория автомобильной дороги	Ширина каждой придорожной полосы (в каждую сторону), м
Автомобильные дороги первой и второй категорий	75
Автомобильные дороги третьей и четвёртой категорий	50
Автомобильные дороги пятой категории	25
Подъездные дороги, соединяющие административные центры (столицы) субъектов РФ, города федерального значения с другими населёнными пунктами, а также для участков автомобильных дорог общего пользования федерального значения, построенных для объездов городов с численностью населения до 250 тыс. чел.	100
Участки автомобильных дорог, построенных для объездов городов с численностью населения свыше 250 тыс. чел.	150

Придорожная полоса автомобильной дороги устанавливается или изменяется в срок, не превышающий 12 месяцев после ввода автомобильной дороги в эксплуатацию.

Режим деятельности в границах придорожных полос автомобильных дорог

В границах придорожных полос устанавливаются следующие ограничения:

1) строительство, реконструкция в границах придорожных полос объектов капитального строительства, объектов, предназначенных для осуществления дорожной деятельности, объектов дорожного сервиса, линий связи и сооружений связи, установка рекламных конструкций, информационных щитов и указателей допускаются при наличии согласования

[1] Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Указ Президента РФ от 27.06.1998 № 727 «О придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования».

в письменной форме владельца автомобильной дороги. Такое согласование должно содержать технические требования и условия, подлежащие обязательному исполнению[1];

2) если для размещения объекта капитального строительства требуется подготовка документации по планировке территории, документация по планировке, предусматривающая размещение такого объекта в границах придорожной полосы автомобильной дороги, до её утверждения согласовывается с владельцем автомобильной дороги. В данном случае получение согласования на строительство, реконструкцию объекта в границах придорожной полосы автомобильной дороги не будет требоваться[2];
3) размещение инженерных коммуникаций допускается при наличии согласия владельца автомобильной дороги в письменной форме и разрешения на строительство.

Более строгий режим установлен для придорожных полос федеральных автомобильных дорог общего пользования (ширина полосы составляет не менее 50 м от границы полосы отвода в каждую сторону). В придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования запрещается строительство капитальных сооружений, за исключением:

- объектов дорожной службы,
- зданий и сооружений, предназначенных для обслуживания владельцев и пассажиров автотранспортных средств (объектов дорожного сервиса).

Такое ограничение на распространяется на здания и сооружения, которые были введены в эксплуатацию или строительство которых было начато до 29.06.1998.

Само Положение не обладает такой детализацией и определяет только два ограничения:

1) правообладатели земельных участков, расположенных в придорожных полосах автомобильных дорог, осуществляют деятельность на таких земельных участках при условии недопущения нанесения вреда автомобильным дорогам и входящим в их состав искусственным дорожным сооружениям, соблюдения условий эксплуатации автомобильных дорог и безопасности дорожного движения;
2) строительство, реконструкция объектов, предусмотренных п. 8 ст. 26 закона № 257-ФЗ, без получения согласования владельца автомобильной дороги запрещается.

Порядок получения от владельца автомобильной дороги согласования строительства, реконструкции объектов в границах придорожных полос автомобильных дорог регламентирован в разделе III Положения.

Порядок подготовки и принятия решений об установлении, изменении и о прекращении существования придорожных полос автомобильных дорого установлены в Положении и в большей части является отсылочным к закону № 257-ФЗ.

Решение об установлении/изменении придорожных полос автомобильных дорог принимается:

- в отношении автомобильных дорог федерального значения – Федеральным дорожным агентством (Росавтодор);
- в отношении автомобильных дорог регионального значения – уполномоченным исполнительным органом субъекта РФ;
- в отношении автомобильных дорог местного значения – органом местного самоуправления.

[1] Необходимо отметить, что именно размещение зданий, сооружений в границах придорожных полос автомобильных дорог общего пользования является единственным случаем, когда в соответствии с новым законодательством о ЗОУИТ допускается требовать согласования осуществления деятельности в границах ЗОУИТ (не рассматривая допустимость согласований в иных случаях в переходный период) (п. 3 ст. 106 ЗК РФ).

[2] Если до 04.08.2018 получено согласие владельца автомобильной дороги на строительство, реконструкцию в границах придорожной полосы автомобильной дороги объекта капитального строительства, для размещения которого требуется подготовка документации по планировке территории, согласование с владельцем автомобильной дороги документации по планировке территории не требуется (п. 45 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

Заявление об установлении, изменении или о прекращении существования придорожных полос автомобильных дорог может быть подано:

- владельцами автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения;
- организациями, осуществляющими дорожную деятельность в отношении указанных автомобильных дорог;
- уполномоченным представителем заявителя.

Иные лица, не являющиеся владельцами автомобильных дорог или организациями, осуществляющими дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог, не могут быть заявителями.

Решение об отказе в установлении, изменении или прекращении существования придорожной полосы автомобильной дороги должно быть мотивированным и принимается уполномоченным органом при наличии одного из следующих оснований:

- заявление и (или) прилагаемые к нему документы не соответствуют требованиям пунктов 17–19 Положения;
- ширина и местоположение придорожной полосы автомобильной дороги не соответствуют требованиям пунктов 2 и 4 Положения.

Решение об установлении, изменении или о прекращении существования придорожных полос частных автомобильных дорог подтверждается записью в реестре решений об установлении, изменении или о прекращении существования придорожных полос частных автомобильных дорог, ведение которого осуществляется уполномоченным органом в ФГИС «Единая система предоставления государственных и муниципальных услуг (сервисов)».

Изменение границ придорожной полосы автомобильной дороги осуществляется в случае проведения работ по реконструкции, уточнению границ полосы отвода автомобильной дороги, в связи с допущенными ошибками относительно ширины придорожной полосы автомобильной дороги при установлении придорожных полос автомобильных дорог, в случае внесения изменений в документы территориального планирования в части изменения границ населённых пунктов, а также внесения изменений в закон № 257-ФЗ в части ширины придорожной полосы автомобильной дороги.

Прекращение существования придорожной полосы автомобильной дороги осуществляется в связи с прекращением существования автомобильной дороги, в отношении которой была установлена придорожная полоса, или с изменением категории автомобильной дороги до 4-й или 5-й категории.

1.4.7. Водоохранная зона и прибрежная защитная полоса

Определение понятия водоохранной зоны и особенности её правового режима закреплены в ст. 65 Водного кодекса РФ (далее – ВК РФ). Согласно п. 1 указанной статьи водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии (границам водного объекта) морей, рек, ручьёв, каналов, озёр, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира.

Из данного определения следует, что к водоохранным зонам относятся территории по факту их примыкания к водным объектам (т. е. это ЗОУИТ, возникающая в силу закона). В связи с этим на них устанавливается особый правовой режим хозяйственной деятельности, и специального акта об отнесении такой территории к водоохранной зоне не требуется, однако необходимо определение границ такой зоны и внесение их в ЕГРН (с учётом переходного положения в от-

ношении «старых» ЗОУИТ). В 2019 году[1] неожиданно спустя всего 3 года после его введения утратило силу положение п. 5(1) ранее действующих правил установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов[2], в соответствии с которым границы водоохранных зон и границы прибрежных защитных полос водных объектов считались установленными с даты внесения сведений о них в государственный кадастр недвижимости. Нахождение на земельном участке береговой линии водного объекта (даже в отсутствие сведений о таком водном объекте в Государственном водном реестре[3]) является безусловным подтверждением расположения земельного участка в водоохранной зоне[4].

В границах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территории которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности.

За пределами территорий городов и других населённых пунктов ширина водоохранной зоны рек, ручьёв, каналов, озёр, водохранилищ и ширина их прибрежной защитной полосы устанавливаются от соответствующей береговой линии (границы водного объекта), а ширина водоохранной зоны морей и ширина их прибрежной защитной полосы – от линии максимального прилива. При наличии централизованных ливневых систем водоотведения и набережных границы прибрежных защитных полос этих водных объектов совпадают с парапетами набережных, ширина водоохранной зоны на таких территориях устанавливается от парапета набережной.

Ширина водоохранной зоны составляет:

1) для рек или ручьёв протяжённостью от их истока:
   до 10 км – 50 м (совпадает с прибрежной защитной полосой); от 10 до 50 км – 100 м;
   от 50 км и более – 200 м;
2) для озера, водохранилища, за исключением озера, расположенного внутри болота, или озера, водохранилища с акваторией менее 0,5 кв. км – 50 м;
3) для водохранилища, расположенного на водотоке, – равна ширине водоохранной зоны этого водотока;
4) для моря – 500 м;
5) для магистральных или межхозяйственных каналов – совпадает по ширине с полосами отводов таких каналов;
6) для рек, их частей, помещённых в закрытые коллекторы, – не устанавливается.

Границы водоохранной зоны озера Байкал устанавливаются законом РФ от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал».

Радиус водоохранной зоны для истоков реки, ручья – 50 м.

Ширина *прибрежной защитной полосы* устанавливается в зависимости от уклона берега водного объекта и составляет от 30 до 50 метров.

Ширина прибрежной защитной полосы реки, озера, водохранилища, являющихся средой обитания, местами воспроизводства, нереста, нагула, миграционными путями особо ценных водных биологических ресурсов (при наличии одного из показателей) и (или) используемых для добычи (вылова), сохранения таких видов водных биологических ресурсов и среды их обитания, устанавливается в размере 200 метров независимо от уклона берега.

---

[1] Постановление Правительства РФ от 30.11.2019 № 1547 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 10 января 2009 г. № 17 и признании утратившим силу пункта 4 изменений, которые вносятся в Правила установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов». Данный документ утратил силу 01.03.2025 в связи с изданием Постановление Правительства РФ от 31.10.2024 № 1459.

[2] Постановление Правительства РФ от 10.01.2009 № 17 (ред. от 30.11.2019) «Об утверждении Правил установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов». Данный документ утратил силу с 01.03.2025 в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 31.10.2024 № 1459.

[3] Постановление Правительства РФ от 28.04.2007 № 253 «Об утверждении Положения о ведении Государственного водного реестра».

[4] Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 21.01.2020 № Ф10-816/2019 по делу № А35-6238/2018, Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 13.02.2019 № Ф08-12175/2018 по делу № А3243507/2017.

Для расположенных в границах болот проточных и сточных озёр и соответствующих водотоков ширина прибрежной защитной полосы устанавливается в размере 50 метров.

На территориях населённых пунктов при наличии централизованных ливневых систем водоотведения и набережных границы прибрежных защитных полос совпадают с парапетами набережных. Ширина водоохранной зоны на таких территориях устанавливается от парапета набережной. При отсутствии набережной ширина водоохранной зоны, прибрежной защитной полосы измеряется от береговой линии (границы водного объекта). Установление границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов, в том числе обозначения на местности посредством специальных информационных знаков, осуществляется в настоящее время в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 31.10.2024 № 1459.

Установление границ осуществляется:

- органами государственной власти субъектов РФ – при реализации переданных полномочий РФ по осуществлению мероприятий по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ, за исключением водоёмов, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов РФ и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения 2 и более субъектов РФ, в соответствии с перечнем[1] таких водоёмов, установленным Правительством РФ;
- Федеральным агентством водных ресурсов и его территориальными органами – в отношении водоёмов, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов РФ, использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения 2 и более субъектов РФ и которые входят в перечень водоёмов, установленный Правительством РФ, а также в отношении морей или их отдельных частей.

В целях установления границ уполномоченные органы обеспечивают:

- определение ширины водоохранной зоны и ширины прибрежной защитной полосы для каждого водного объекта в соответствии со ст. 65 ВК РФ;
- графическое описание местоположения границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов, координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения ЕГРН;
- отображение границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов на картографических материалах;
- обозначение границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов на местности посредством специальных информационных знаков на территориях, используемых для рекреационных целей (туризма, физической культуры и спорта, организации отдыха и укрепления здоровья граждан, в том числе организации отдыха детей и их оздоровления).

Уполномоченные органы государственной власти в течение 5 рабочих дней со дня подготовки сведений о границах направляют такие сведения:

а) в Федеральное агентство водных ресурсов для внесения в Государственный водный реестр;
б) в орган местного самоуправления муниципального, городского округа, поселения, применительно к территориям которых устанавливаются границы водоохранных зон и при-

[1] Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2008 № 2054-р (ред. от 02.09.2015) «Об утверждении перечня водоёмов, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации».

брежных защитных полос (в том числе с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия);

в) в Росреестр (его территориальные органы) для внесения в ЕГРН.

Уполномоченные органы государственной власти обеспечивают размещение специальных информационных знаков на территориях, используемых для рекреационных целей (туризма, физической культуры и спорта, организации отдыха и укрепления здоровья граждан, в том числе организации отдыха детей и их оздоровления)[1].

В случае уточнения местоположения береговой линии (границы водного объекта), в соответствии с п. 4 Постановления № 377[2], изменение границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов, примыкающих к такой береговой линии (границе водного объекта), в пределах её уточнения может быть инициировано собственниками, пользователями и владельцами земельных участков, заинтересованными в проведении работ по уточнению местоположения береговой линии (границы водного объекта).

В этом случае графическое описание местоположения границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов, координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения ЕГРН, направляется собственниками, пользователями и владельцами земельных участков, заинтересованными в проведении работ по уточнению местоположения береговой линии (границы водного объекта), в уполномоченные органы государственной власти.

Уполномоченные органы государственной власти направляют сведения об изменённых границах водоохранных зон и границах прибрежных защитных полос водных объектов в органы государственной власти и местного самоуправления в течение 5 рабочих дней со дня подготовки сведений.

Изменение границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов осуществляется уполномоченными органами государственной власти в том же порядке, что и установление таких границ.

Правовой режим водоохранных зон и прибрежной защитной полосы

В границах водоохранных зон запрещается (п. 15 ст. 65 ВК РФ):

1) использование сточных вод в целях повышения почвенного плодородия[3];
2) размещение кладбищ, объектов уничтожения биологических отходов, объектов размещения отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ (за исключением специализированных хранилищ аммиака, метанола, аммиачной селитры и нитрата калия на территориях морских портов, перечень которых утверждается Правительством РФ, за пределами границ прибрежных защитных полос), пунктов захоронения радиоактивных отходов, а также загрязнение территории загрязняющими веществами, предельно допустимые концентрации которых в водах водных объектов рыбохозяйственного значения не установлены[4];
3) осуществление авиационных мер по борьбе с вредными организмами;

[1] Образцы таких знаков утверждены Приказом Минприроды России от 28.04.2025 № 237 «Об утверждении образцов специальных информационных знаков для обозначения границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов на территориях, используемых для рекреационных целей (туризма, физической культуры и спорта, организации отдыха и укрепления здоровья граждан, в том числе организации отдыха детей и их оздоровления)».

[2] Постановление Правительства РФ от 29.04.2016 № 377 (ред. от 31.10.2024) «Об утверждении Правил определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности её определения и о внесении изменений в Правила установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов».

[3] Пп. 1 п. 15 ст. 65 ВК РФ в ред. Федерального закона от 01.05.2022 № 122-ФЗ.

[4] Пп. 2 п. 15 ст. 65 ВК РФ в ред. Федерального закона от 19.12.2023 № 613-ФЗ.

4) движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твёрдое покрытие, а также движения транспортных средств автомобильного транспорта на период создания объектов, предназначенных для осуществления рекреационной деятельности, в соответствии с п. 16.4 ст. 65 ВК РФ[1];
5) строительство и реконструкция автозаправочных станций, складов горюче-смазочных материалов (за исключением случаев, если автозаправочные станции, склады горюче-смазочных материалов размещены на территориях портов, инфраструктуры внутренних водных путей, в том числе баз [сооружений] для стоянки маломерных судов, объектов органов федеральной службы безопасности), станций технического обслуживания, используемых для технического осмотра и ремонта транспортных средств, осуществление мойки транспортных средств;
6) хранение пестицидов и агрохимикатов (за исключением хранения агрохимикатов в специализированных хранилищах, размещённых на территориях морских портов за пределами границ прибрежных защитных полос), применение пестицидов и агрохимикатов[2];
7) сброс сточных, в том числе дренажных вод;
8) разведка и добыча общераспространённых полезных ископаемых (за исключением случаев, если разведка и добыча общераспространённых полезных ископаемых осуществляются пользователями недр, осуществляющими разведку и добычу иных видов полезных ископаемых, в границах, предоставленных им в соответствии с законодательством РФ о недрах горных отводов и [или] геологических отводов на основании утверждённого технического проекта в соответствии со ст. 19.1 закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»).

Согласно п. 16 ст. 65 ВК РФ в границах водоохранных зон допускаются проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды. Выбор типа сооружения, обеспечивающего охрану водного объекта от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод, осуществляется с учётом необходимости соблюдения установленных в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов.

Под сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод, понимаются:

1) централизованные системы водоотведения (канализации), централизованные ливневые системы водоотведения;
2) сооружения и системы для отведения (сброса) сточных вод в централизованные системы водоотведения (в том числе дождевых, талых, инфильтрационных, поливомоечных и дренажных вод), если они предназначены для приёма таких вод;
3) локальные очистные сооружения для очистки сточных вод (в том числе дождевых, талых, инфильтрационных, поливомоечных и дренажных вод), обеспечивающие их очистку, исходя из нормативов, установленных в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и ВК РФ;
4) сооружения для сбора отходов производства и потребления, а также сооружения и системы для отведения (сброса) сточных вод (в том числе дождевых, талых, инфильтрационных, поливомоечных и дренажных вод) в приёмники, изготовленные из водонепроницаемых материалов;
5) сооружения, обеспечивающие защиту водных объектов и прилегающих к ним территорий от разливов нефти и нефтепродуктов и иного негативного воздействия на окружающую среду.

[1] Пп. 4 п. 15 ст. 65 ВК РФ в ред. Федерального закона от 29.12.2025 № 558-ФЗ.

[2] Пп. 6 п. 15 ст. 65 ВК РФ в ред. Федерального закона от 19.12.2023 № 613-ФЗ.

Строительство, реконструкция и эксплуатация специализированных хранилищ агрохимикатов, аммиака, метанола, аммиачной селитры и нитрата калия также допускаются при условии оборудования таких хранилищ сооружениями и системами, предотвращающими загрязнение водных объектов.

В границах водоохранных зон допускается создание дорог необщего пользования, в том числе лесных дорог, для движения транспортных средств автомобильного транспорта на период создания объектов, предназначенных для осуществления рекреационной деятельности, при условии проведения мероприятий, направленных на предотвращение загрязнения, засорения водоохранных зон и водных объектов, заиления и истощения их вод, а также на сохранение среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира (оборудование таких дорог деревянными настилами, бетонными плитами, подсыпка щебня или гравия). Такие дороги после того, как отпадет в них надобность, подлежат сносу, а земли, на которых они располагались, – рекультивации.

В границах прибрежных защитных полос наряду с установленными ограничениями **запрещается** (п. 17 ст. 65 ВК РФ):

1) распашка земель;
2) размещение отвалов размываемых грунтов;
3) выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

Помимо указанных ограничений, на территориях, расположенных в границах водоохранных зон и занятых защитными лесами, особо защитными участками лесов, действуют ограничения, предусмотренные установленными лесным законодательством правовым режимом защитных лесов, правовым режимом особо защитных участков лесов. Так, в соответствии со ст. 113 Лесного кодекса РФ в лесах, расположенных в водоохранных зонах, **запрещается**:

1) использование токсичных химических препаратов;
2) ведение сельского хозяйства, за исключением сенокошения, пчеловодства и товарной аквакультуры (товарного рыбоводства);
3) создание и эксплуатация лесных плантаций;
4) строительство и эксплуатация объектов капитального строительства, за исключением велосипедных, велопешеходных, пешеходных и беговых дорожек, лыжных и роллерных трасс, если такие объекты являются объектами капитального строительства, линейных объектов, гидротехнических сооружений и объектов, необходимых для геологического изучения, разведки и добычи нефти и природного газа.

Важным является вопрос оборотоспособности земельных участков, находящихся в пределах водоохранных зон. В соответствии со ст. 27 ЗК РФ ограничения оборотоспособности таких участков не установлены. Судебной практикой также подтверждается, что действующее законодательство не содержит запрета на предоставление земельных участков, которые расположены в пределах водоохранной зоны. Следует учитывать лишь установленные ст. 65 ВК РФ ограничения хозяйственной и иной деятельности[1]. Аналогичной является ситуация с предоставлением в собственность земельных участков, расположенных в прибрежных защитных полосах[2].

---

[1] Апелляционное определение Челябинского областного суда от 23.05.2014 по делу № 11-5296/2014; Апелляционное определение Верховного Суда Республики Карелия от 31.03.2015 по делу № 33-1368/2015; Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 22.03.2016 по делу № 33-3053/2016; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26.08.2019 № Ф07-9241/2019 по делу № А26-7144/2018; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.06.2020 № 13АП-8712/2020 по делу № А26-12520/2019; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 22.09.2020 № Ф03-3507/2020 по делу № А51-19863/2019.

[2] Определение Верховного Суда РФ от 14.08.2015 № 305-эс15-4893 по делу № А41-34563/13; Апелляционное определение Челябинского областного суда от 20.01.2015 по делу № 11-440/2015; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.06.2020 № 13АП-8712/2020 по делу № А26-12520/2019; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.05.2019 № 13АП-2334/2019 по делу № А26-7144/2018.

При этом нужно иметь в виду, что п. 6 ст. 6 ВК РФ установлено также понятие береговой полосы – полоса земли вдоль береговой линии (границы водного объекта) водного объекта общего пользования, предназначенная для общего пользования. Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования – 20 метров. Исключение составляют каналы, реки и ручьи протяжённостью от истока до устья не более 10 километров, ширина береговой полосы которых составляет 5 метров[1].

Использование береговой полосы для осуществления хозяйственной и иной деятельности, если такая деятельность несовместима с обеспечением безопасности судоходства, недопустимо[2].

В соответствии с п. 8 ст. 27 ЗК РФ приватизация земельных участков в пределах береговой полосы запрещена, соответственно, такие участки не могут находиться в частной собственности.

Кроме того, установлен запрет на ограничение публичного доступа на береговую полосу (п. 8 ст. 6 ВК РФ). Постановлением № 377 установлены периодичность определения местоположения береговой линии (в качестве общего правила предусмотрено, что установление береговой линии должно осуществляться не реже одного раза в 25 лет), порядок определения местоположения береговой линии и особенности определения местоположения береговой линии применительно к различным водным объектам.

1.4.8. Зоны затопления и подтопления

В соответствии с п. 16 ст. 1 ВК РФ затопление и подтопление являются одними из возможных форм негативного воздействия вод на определённые территории и объекты. Исходя из положений ст. 67.1 ВК РФ, установление зон затопления и подтопления является водохозяйственным мероприятием[3] и осуществляется для предотвращения негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

Согласно п. 2 ст. 67.1 ВК РФ (в ред. 12.05.2022) зоны затопления, подтопления устанавливаются, изменяются в отношении территорий, подверженных негативному воздействию вод и не обеспеченных сооружениями и (или) методами инженерной защиты (например, искусственным повышением поверхности территорий, устройством свайных фундаментов), Федеральным агентством водных ресурсов с участием исполнительных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Подробный порядок установления зон затопления, подтопления и определения их границ установлены Постановлением Правительства РФ от 18.04.2014 № 360 «О зонах затопления, подтопления» (вместе с «Положением о зонах затопления, подтопления») (далее – Постановление Правительства РФ № 360).

В соответствии с п. 3 Постановления Правительства РФ № 360 зоны затопления, подтопления устанавливаются, изменяются, прекращают своё существование решением Федерального агентства водных ресурсов (его территориальных органов) на основании предложений исполнительного органа субъекта РФ об установлении границ зон затопления и при необходимости границ зон подтопления или о прекращении существования зон затопления, подтопления (далее – предложения) и сведений о границах этих зон, которые должны содержать графическое описание местоположения границ этих зон, перечень координат характерных точек границ таких зон в системе координат, установленной для ведения ЕГРН.

Форма графического описания местоположения границ зон затопления, подтопления, а также требования к точности определения координат характерных точек границ ЗОУИТ, формату электронного документа, содержащего сведения о границах зон затопления, подтопления, устанавливаются Росреестром.

---

[1] Береговая полоса не является разновидностью ЗОУИТ.

[2] П. 7 ст. 10 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ.

[3] В соответствии со ст. 7.1 ВК РФ (введена Федеральным законом от 01.05.2022 № 122-ФЗ) водохозяйственными мероприятиями являются мероприятия по изучению, использованию, охране водных объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий, осуществляемые органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах своих полномочий или лицами, которые в соответствии с ВК РФ используют водные объекты и (или) на которых ВК РФ возложена обязанность по осуществлению таких мероприятий.

Решение об установлении, изменении или прекращении существования зон затопления, подтопления оформляется актом Федерального агентства водных ресурсов (его территориальных органов) в течение 30 календарных дней со дня получения предложений.

В соответствии с п. 5 Постановления Правительства РФ № 360 зоны затопления, подтопления считаются установленными, изменёнными со дня внесения сведений о зонах затопления, подтопления, соответствующих изменений в сведения о таких зонах в ЕГРН. Зоны затопления, подтопления считаются прекратившимися со дня исключения сведений о них из ЕГРН.

Сведения о таких зонах также включаются в государственный водный реестр (п. 3, пп. 8 п. 4 ст. 31 ВК РФ).

Границы зон затопления, подтопления отображаются в документах территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территорий в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности. На практике даже до реформирования законодательства о ЗОУИТ это означало, что в отсутствие сведений в ЕГРН и указанных документах данная зона не может считаться установленной, а значит, государственные и муниципальные органы не вправе ссылаться на имеющиеся в её границах ограничения, например, отказывая в выдаче разрешения на строительство. Такой подход нашёл отражение и в судебной практике[1]. Налицо явное различие с СЗЗ, отсутствие сведений в ЕГРН о которой, как было изложено ранее, не является для судов препятствием к признанию её существования. Приложение к Постановлению Правительства РФ № 360 содержит требования к территориям, входящим в границы зон затопления, подтопления.

Так, зоны затопления устанавливаются в отношении территорий, прилегающих к:

- незарегулированным водотокам, когда территории затапливаются при половодьях и паводках однопроцентной обеспеченности (повторяемость один раз в 100 лет) с учётом фактически затапливаемых территорий за предыдущие 100 лет наблюдений;
- устьевым участкам водотоков, затапливаемых в результате нагонных явлений однопроцентной расчётной обеспеченности;
- естественным водоёмам, затапливаемым при уровнях воды однопроцентной обеспеченности;
- водохранилищам, затапливаемым при уровнях воды, соответствующих подпорному уровню воды водохранилища при пропуске паводка однопроцентной обеспеченности;
- зарегулированным водотокам в нижних бьефах гидроузлов, затапливаемым при пропуске гидроузлами паводков однопроцентной расчётной обеспеченности;
- участкам водотоков, затапливаемых в результате заторных явлений однопроцентной расчётной обеспеченности.

Зоны подтопления устанавливаются в отношении территорий, прилегающих к зонам затопления.

Границы зон подтопления устанавливаются параллельно границам зон затопления на расстоянии 50 метров от них для рек, ручьёв, озёр, водохранилищ.

Правовой режим зон затопления, подтопления

Согласно п. 3 ст. 67.1 ВК РФ (в ред. 2023 года) в границах зон затопления, подтопления **запрещается**:

1. Строительство объектов капитального строительства, не обеспеченных сооружениями и (или) методами инженерной защиты территорий и объектов от негативного воздействия вод.

[1] Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 16.01.2015 по делу № 33-205/2015 (33-8403/2014); Апелляционное определение Свердловского областного суда от 06.07.2016 по делу № 33а11354/2016; Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 01.11.2018 № 18-КГ18-197.

Стоит отметить, что указанная норма не содержит безусловного запрета на строительство объектов капитального строительства в зонах затопления, подтопления. В ней указано лишь на невозможность такого строительства без проведения водохозяйственных мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод в границах зон.

Вывод о том, что само по себе отнесение земельного участка к зоне затопления, подтопления не препятствует осуществлению на нём строительства, также содержится в судебной практике[1]. Таким образом, единственным условием запрета осуществления строительства в зоне подтопления/затопления является отсутствие инженерной защиты объекта капитального строительства. Обязанность обеспечить территорию затопления, подтопления инженерной защитой возложена на органы государственной власти и органы местного самоуправления, уполномоченные на выдачу разрешений на строительство, а также на юридических и физических лиц – правообладателей земельных участков, в отношении которых осуществляется такая защита.

В законодательстве не содержится каких-либо требований к способу доказывания наличия обеспечения инженерной защитой планируемого к строительству объекта. В связи с этим примечательной видится позиция судов, в соответствии с которой, например, договор подряда на строительство дренажа (иных объектов инженерной защиты) не является подтверждением обеспечения объекта инженерной защитой, поскольку инженерная защита должна быть увязана с генеральными планами поселений и территориальными комплексными схемами планирования, а также учтена в Схемах комплексного использования и охраны водных объектов, утверждаемых территориальным органом Федерального агентства водных ресурсов[2].

Видится, что позиция судов в этом случае основана на ошибочном применении закона[3] и фактически означает объективную невозможность любого частного субъекта разместить на своём земельном участке в зоне подтопления/затопления объект капитального строительства, поскольку для его обеспечения инженерной защитой потребуется немало ресурсов[4] (финансовые, временные и т. д.).

2. Использование сточных вод в целях повышения почвенного плодородия.
3. Размещение кладбищ, объектов уничтожения биологических отходов, объектов размещения отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих веществ, пунктов хранения и захоронения радиоактивных отходов.
4. Осуществление авиационных мер по борьбе с вредными организмами.

Также необходимо отметить, что в силу указания п. 5 ст. 67.1 ЗК РФ (в ред. 2022 года) допускается изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях строительства сооружений инженерной защиты территорий и объектов от негативного воздействия вод.

---

[1] Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 01.07.2015 по делу № 33-5947-15; Кассационное определение Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 20.10.2020 № 88а-24005/2020 по делу № 2а-703/2020; Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 09.06.2021 № 88А-12415/2021.

[2] Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 21.12.2022 по делу № 88а-23187/2022 (данный судебный акт отменён Определением Верховного Суда РФ от 09.08.2023 № 78-КАД23-16-К3, при этом ВС РФ не дал оценки довода относительно подтверждения наличия объектов инженерной защиты); Определение Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 04.02.2020 по делу № 88-1553/2020.

[3] Суды ссылались на положение СП 104.13330.2016, применяемого на добровольной основе, а также на методические указания по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов, которые применяются исключительно для разработки региональных и муниципальных программ (планов) водохозяйственных и водоохранных мероприятий (т. е. неприменимы к частному субъекту).

[4] Потребуется внесение изменений в генеральные планы, территориальные схемы планирования и схемы комплексного использования и охраны водных объектов. При этом необходимо отметить и отсутствие гарантий внесения таких изменений уполномоченными органами в целом.

1.4.9. Зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения

Исходя из п. 2 ст. 43 ВК РФ, в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения для водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, устанавливаются зоны санитарной охраны, в которых запрещаются или ограничиваются осуществление деятельности и отведение территории для жилищного строительства, строительства промышленных объектов и объектов сельскохозяйственного назначения.

Зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (далее – ЗСО) устанавливаются, изменяются, прекращают существование по решению исполнительного органа субъекта РФ. При этом решения об установлении, изменении ЗСО принимаются при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии границ таких зон и ограничений использования земельных участков в границах таких зон санитарным правилам. Положение о ЗСО источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения утверждается Правительством РФ[1].

ЗСО организуются вне зависимости от ведомственной принадлежности на всех водопроводах, подающих воду как из поверхностных, так и из подземных источников.

Требования к организации и эксплуатации ЗСО в настоящее время определяются в соответствии с СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения» (далее – СанПиН 2.1.4.1110-02)[2]. Указанный СанПиН действует до 01.03.2028.

Организации ЗСО предшествует разработка её проекта, а именно:

- определение границ зоны и составляющих её поясов;
- составление плана мероприятий по улучшению санитарного состояния территории ЗСО и предупреждению загрязнения источника;
- утверждение правил и режима хозяйственного использования территорий трёх поясов ЗСО.

Принципиальное решение о возможности организации ЗСО принимается на стадии схемы территориального планирования или Генерального плана при выборе источника водоснабжения. В генеральных планах застройки населённых мест ЗСО указываются на схеме планировочных ограничений.

Установленные границы ЗСО и составляющих её поясов могут быть пересмотрены в случае возникших или предстоящих изменений эксплуатации источников водоснабжения (в том числе производительности водозаборов подземных вод) или местных санитарных условий по заключению центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора и иных заинтересованных организаций. Проектирование и утверждение новых границ ЗСО должны производиться в том же порядке, что и первоначальных.

В соответствии с п. 1.17 СанПиН 2.1.4.1110-02 отсутствие утверждённого проекта ЗСО не является основанием для освобождения владельцев водопровода, владельцев объектов, расположенных в границах ЗСО, организаций, индивидуальных предпринимателей, а также граждан от выполнения требований, предъявляемых настоящими СанПиН, при этом данное положение не соответствует новому регулированию статуса ЗОУИТ.

Правовой режим ЗСО

Основной целью создания и обеспечения режима в ЗСО является санитарная охрана от загрязнения источников водоснабжения и водопроводных сооружений, а также территорий, на которых они расположены.

---

[1] Абз. 2 п. 5 ст. 18 закона РФ от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

[2] Утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача от 14.03.2002 № 10.

ЗСО организуются в составе трёх поясов, в каждом из которых устанавливается специальный режим и определяется комплекс мероприятий, направленных на предупреждение ухудшения качества воды. Режим охранной зоны предполагает ограничения и в использовании земель в границах поясов ЗСО.

В соответствии с пп. 14 п. 5 ст. 27 ЗК РФ ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в первом поясе зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения[1].

В пределах первого пояса ЗСО необходимые санитарные мероприятия должны выполняться органами коммунального хозяйства или другими владельцами водопроводов, в пределах второго и третьего – владельцами объектов, оказывающих (или могущих оказать) отрицательное влияние на качество воды источников водоснабжения.

Мероприятия предусматриваются для каждого пояса ЗСО в соответствии с его назначением. Они могут быть единовременными, осуществляемыми до начала эксплуатации водозабора, либо постоянными, режимного характера.

Так, в соответствии с разделами 3.2, 3.3 СанПиН 2.1.4.1110-02 на территории первого пояса СЗО ***запрещается****:*

- посадка высокоствольных деревьев;
- все виды строительства, не имеющие непосредственного отношения к эксплуатации, реконструкции и расширению водопроводных сооружений;
- прокладка трубопроводов различного назначения;
- размещение жилых и хозяйственно-бытовых зданий;
- проживание людей;
- применение ядохимикатов и удобрений;
- спуск любых сточных вод, в том числе сточных вод водного транспорта (в отношении ЗСО поверхностных источников водоснабжения);
- купание, стирка белья, водопой скота и другие виды водопользования, оказывающие влияние на качество воды (в отношении ЗСО поверхностных источников водоснабжения).

Кроме того, в соответствии с п. 3 ст. 44 ВК РФ в границах первого пояса ЗСО источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения запрещается сброс сточных, в том числе дренажных вод в водные объекты.

На территории второго и третьего поясов ***запрещается*** *(в отношении ЗСО подземных источников водоснабжения):*

- выявление, тампонирование или восстановление всех старых, бездействующих, дефектных или неправильно эксплуатируемых скважин, представляющих опасность в части возможности загрязнения водоносных горизонтов;
- закачка отработанных вод в подземные горизонты, подземное складирование твёрдых отходов и разработка недр земли;
- размещение складов горюче-смазочных материалов, ядохимикатов и минеральных удобрений, накопителей промстоков, шламохранилищ и других объектов, обуславливающих опасность химического загрязнения подземных вод (размещение таких объектов допускается в пределах третьего пояса ЗСО только при использовании защищённых подземных вод, при условии выполнения специальных мероприятий по защите водоносного горизонта от загрязнения при наличии санитарно-эпидемиологического заключения центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора, выданного с учётом заключения органов геологического контроля).

[1] В редакции Федерального закона от 16.02.2022 № 9-ФЗ «О внесении изменения в статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации».

На территории второго и третьего поясов ЗСО новое строительство, связанное с нарушением почвенного покрова, производится при обязательном согласовании с Роспотребнадзором.

В пределах второго и третьего поясов ЗСО поверхностных источников водоснабжения вводятся следующие ***ограничения****:*

- регулирование отведения территории для нового строительства жилых, промышленных и сельскохозяйственных объектов, а также согласование изменений технологий действующих предприятий, связанных с повышением степени опасности загрязнения сточными водами источника водоснабжения;
- недопущение отведения сточных вод в зоне водосбора источника водоснабжения, включая его притоки, не отвечающих гигиеническим требованиям к охране поверхностных вод;
- все работы, в том числе добыча песка, гравия, донноуглубительные, в пределах акватории ЗСО допускаются по согласованию с центром государственного санитарно-эпидемиологического надзора лишь при обосновании гидрологическими расчётами отсутствия ухудшения качества воды в створе водозабора;
- использование химических методов борьбы с эвтрофикацией водоёмов допускается при условии применения препаратов, имеющих положительное санитарно-эпидемиологическое заключение Роспотребнадзора.

На территории второго пояса дополнительно ***запрещается****:*

- размещение кладбищ, скотомогильников, полей ассенизации, полей фильтрации, навозохранилищ, силосных траншей, животноводческих и птицеводческих предприятий и других объектов, обусловливающих опасность микробного загрязнения подземных вод;
- применение удобрений и ядохимикатов;
- рубка леса главного пользования и реконструкции;
- расположение стойбищ и выпаса скота, а также всякое другое использование водоёма и земельных участков, лесных угодий в пределах прибрежной полосы шириной не менее 500 м, которое может привести к ухудшению качества или уменьшению количества воды источника водоснабжения (в отношении ЗСО поверхностных источников водоснабжения);
- сброс промышленных, сельскохозяйственных, городских и ливневых сточных вод, содержание в которых химических веществ и микроорганизмов превышает установленные санитарными правилами гигиенические нормативы качества воды (в отношении ЗСО поверхностных источников водоснабжения).

Регулирование зон ЗСО также может содержаться в отдельных нормативных актах ещё советского периода. Так, например, в Москве и Московской области был принят целый ряд нормативных правовых актов разного периода – постановление СНК РСФСР от 04.09.1940 № 696 «О санитарной охране канала Москва – Волга как источника водоснабжения г. Москвы», постановление СНК РСФСР от 23.05.1941 № 355 «О санитарной охране Московского водопровода и источников его водоснабжения» и пр.), которые устанавливали отдельные особенности определения границ поясов и ограничения деятельности в таких поясах.

С принятием Постановления Правительства Москвы и Правительства Московской области № 1705-ПП/970/44[1] указанные выше нормативные правовые акты органов государственной власти РСФСР не подлежат применению. До разработки нового проекта границ ЗСО для определения границ и режимов ЗСО источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения на территории Москвы и Московской области необходимо руководствоваться положениями

[1] Постановление Правительства Москвы и Правительства МО от 17.12.2019 № 1705-ПП/970/44 «О зонах санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения на территории города Москвы и Московской области».

решения Исполкома Моссовета и Мособлисполкома от 17.04.1980 № 500-1143[1]. Вместе с тем в других регионах продолжают действовать нормативные акты советского периода, которые могут содержать отдельные особенности правового регулирования ЗСО. В связи с этим необходимо в каждом случае анализировать проект территории ЗСО и конкретные ограничения, предусмотренные им, не полагаясь на общее регулирование.

Также в соответствии с п. 1 ст. 34 ВК РФ в целях обеспечения граждан питьевой водой в случае возникновения чрезвычайной ситуации осуществляется резервирование источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения на основе защищённых от загрязнения и засорения подземных водных объектов. Для таких источников устанавливаются зоны специальной охраны, режим которых соответствует режиму зон санитарной охраны подземных источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Зоны специальной охраны подземных водных объектов указаны в перечне видов ЗОУИТ в ст. 105 ЗК РФ.

1.4.10. Зоны охраняемых объектов

Целями установления зон охраняемых объектов являются обеспечение безопасности объектов государственной охраны и защита охраняемых объектов. Не следует путать этот вид зон с зонированием в рамках законодательства об охране памятников.

Градостроительная деятельность на их территории должна согласовываться с требованиями закона РФ от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» и Положением о зоне охраняемого объекта (далее в настоящем подразделе – Положение)[2].

Размер зоны охраняемых объектов и её границы определяются с учётом размера земельного участка, на котором расположены охраняемые объекты, застройки земельного участка и застройки вокруг него, рельефа местности, а также иных условий, обеспечивающих безопасность объектов государственной охраны и охраняемых объектов. Расстояние от границ земельного участка, на котором расположены охраняемые объекты, до границ указанной зоны не должно превышать один километр, а в горной местности – три километра.

Порядок установления зон охраняемых объектов:

1. Правовой акт об установлении зоны охраняемого объекта принимается Федеральной службой охраны РФ (далее – ФСО).

В акте об установлении зоны охраняемого объекта указываются:

- ограничения использования;
- сведения о правообладателе здания, сооружения, застройщике или об органе государственной власти, которые обязаны возместить убытки, причинённые в связи с установлением зоны охраняемого объекта;
- срок наступления обязанности по возмещению убытков при ограничении прав в связи с установлением зоны охраняемого объекта.

Приложением к правовому акту об установлении зоны охраняемого объекта являются сведения о границах зоны охраняемого объекта, которые содержат графическое описание местоположения границ такой зоны, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения ЕГРН.

2. ФСО в течение 5 рабочих дней после издания указанного акта направляет сведения об установлении зоны охраняемого объекта, в том числе сведения об ограничениях использования:

[1] Решение Исполкома Моссовета и Мособлисполкома от 17.04.1980 № 500-1143 «Об утверждении проекта установления красных линий границ зон санитарной охраны источников водоснабжения г. Москвы в границах ЛПЗП».

[2] Постановление Правительства РФ от 31.08.2019 № 1132 «Об утверждении Положения о зоне охраняемого объекта».

- в Росреестр (его территориальные органы или подведомственное ему государственное бюджетное учреждение, наделённое соответствующими полномочиями) для целей внесения таких сведений в ЕГРН, в том числе сведения об ограничениях использования;
- в орган местного самоуправления муниципального образования, на территории которого расположены охраняемые объекты (в случае перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ – в уполномоченный орган), сведения об установлении зоны охраняемого объекта, в том числе сведения об ограничениях использования в случае установления или изменения существования зоны охраняемого объекта, в целях включения соответствующих сведений об указанной зоне в ПЗЗ соответствующего муниципального образования.

В случае, если ПЗЗ соответствующего муниципального образования были утверждены до поступления соответствующих документов, эти правила подлежат изменению в порядке, установленном ГрК РФ.

3. Обозначение границы зоны охраняемого объекта и (или) местоположения объекта, в связи с размещением которого устанавливается зона охраняемого объекта, на местности определяется в соответствии с решением ФСО.

Правовой режим зон охраняемых объектов

Согласно абз. 2 п. 3 Положения ограничения использования для каждой зоны охраняемого объекта формируются из перечня ограничений использования земельных участков и ограничений хозяйственной и иной деятельности согласно приложению к Положению.

Так, согласно указанному перечню в границах зоны охраняемого объекта может устанавливаться **запрет** на:

- строительство и реконструкцию объектов капитального строительства, в том числе многоквартирных домов, объектов индивидуального жилищного строительства, торгово-развлекательных центров, вертодромов, вертолётных площадок, аэродромов, подземных сооружений (метрополитен, транспортные туннели, пешеходные переходы, парковки, коллекторы, бомбоубежища), гостиниц и иных средств размещения;
- размещение и эксплуатацию любых объектов недвижимого имущества;
- размещение и эксплуатацию любых некапитальных строений, сооружений, в том числе временных;
- расположение посадочных площадок и площадок десантирования (приземления);
- использование земельных участков для строительства, а также для ведения садоводства, огородничества, крестьянского (фермерского), личного подсобного хозяйства и животноводства;
- строительство новых дорог (в том числе велодорожек и путепроводов) для движения наземного транспорта;
- строительство сооружений связи;
- устройство якорных стоянок в акватории водного объекта или её части;
- размещение надземных и наземных инженерных коммуникаций (теплотрассы, водопроводы, газопроводы, водостоки, канализации, электрические кабели и иные кабельные линии);
- установку и эксплуатацию всех типов и видов рекламных конструкций и транспарантов-перетяжек;
- устройство свалок, создание мест погребения, мест, отведённых для захоронения биологических отходов, и иных объектов, оказывающих негативное воздействие на состояние подземных вод;

- размещение на фасадах зданий (строений, сооружений) информационных досок, надписей и обозначений с площадью информационного поля более 0,3 кв. м, вывесок и указателей высотой более 0,6 м с размещением выше отметки нижнего края оконных проёмов 2-го этажа здания (строения, сооружения) в виде объёмных букв и знаков;
- посадку древесных насаждений и кустарников, нарушающих исторически сложившуюся систему озеленения и благоустройства;
- размещение инженерно-технического оборудования на главных фасадах зданий, строений, сооружений;
- установку произведений монументально-декоративного искусства (фонтаны, малые архитектурные формы) высотой более 3,5 м;
- использование акватории водных объектов в целях любительского рыболовства, прогулок, в том числе лыжных прогулок, занятий буерным спортом и сноукайтингом;
- осуществление полётов беспилотных воздушных судов любой максимальной взлётной массы;
- использование беспилотных аппаратов, перемещающихся по земле, на воде и под водой;
- организацию и функционирование тиров, стрелково-стендовых комплексов и стрельбищ, а также пейнтбольных, страйкбольных клубов и иных учебных, спортивных и досуговых организаций, использующих изделия, имеющие внешнее и (или) конструктивное сходство с оружием;
- осуществление деятельности всех видов промышленных и сельскохозяйственных предприятий, создающих в том числе повышенные транспортные потоки;
- эксплуатацию химически опасных, взрывопожароопасных и иных опасных производственных объектов;
- использование морского и внутреннего водного транспорта;
- организацию зон массового отдыха и пляжей водных объектов;
- осуществление деятельности по накоплению, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов производства и потребления;
- организацию аэроклубов, а также запуск аэростатов, шаров-зондов и других беспилотных воздушных судов;
- проведение массовых общественно-политических, спортивных, культурных, зрелищно-развлекательных или иных мероприятий;
- осуществление оптовой и розничной торговли, в том числе всех действий, связанных с продажей и ремонтом автомобилей и мотоциклов;
- использование для осуществления рекреационной деятельности лесов, а также земельных участков в составе земель особо охраняемых природных территорий;
- туристскую деятельность и деятельность по разработке месторождений полезных ископаемых и природных лечебных ресурсов, а также деятельность по санаторно-курортному лечению и профилактике заболеваний, медицинской реабилитации, организации отдыха граждан.

1.4.11. Зоны охраны, защитные зоны, территория объектов культурного наследия

В соответствии с п. 4 ст. 99 ЗК РФ в целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ устанавливаются зоны охраны ОКН. В пределах земель историко-культурного назначения за пределами земель населённых пунктов вводится особый правовой режим использования земель, запрещающий деятельность, несовместимую с основным назначением этих земель. Использование земельных участков, не отнесённых к землям историко-культурного назначения и расположенных в указанных зонах охраны, определяется ПЗЗ в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры. При этом следует отличать зону охраны ОКН, защитную зону ОКН и территорию ОКН. Предварительно отметим, что зона охраны ОКН и защитная зона ОКН входят в перечень ЗОУИТ, в то время как территория ОКН не относится к ЗОУИТ.

Зоны охраны объектов культурного наследия

Ст. 34 закона № 73-ФЗ определяет правовой режим зон охраны ОКН.

Так, в целях обеспечения сохранности ОКН в его исторической среде на сопряжённой с ним территории устанавливаются следующие зоны охраны ОКН:

1. Охранная зона объекта культурного наследия (далее – ОЗ) – территория, в пределах которой в целях обеспечения сохранности ОКН в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим использования земель и земельных участков, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды ОКН, и случаев, установленных ЗК РФ.
2. Зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности (далее – ЗРЗ) – территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель и земельных участков, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений.
3. Зона охраняемого природного ландшафта (далее – ЗОЛ) – территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель и земельных участков, запрещающий или ограничивающий хозяйственную деятельность, строительство и реконструкцию существующих зданий и сооружений в целях сохранения (регенерации) природного ландшафта, включая долины рек, водоёмы, леса и открытые пространства, связанные композиционно с ОКН.

Зоны охраны, объединённые зоны охраны устанавливаются в отношении объектов культурного наследия, для которых утверждены границы территории в соответствии с законодательством РФ в области государственной охраны объектов культурного наследия.

В целях одновременного обеспечения сохранности нескольких объектов культурного наследия в их исторической среде допускается установление для данных ОКН единой ОЗ, единой ЗРЗ и единой ЗОЛ (объединённая зона охраны объектов культурного наследия). К примеру, такие объединённые зоны охраны ОКН действуют в Санкт-Петербурге[1].

Необходимый состав зон охраны ОКН, а также объединённой зоны охраны ОКН определяется соответственно проектом зон охраны ОКН или проектом объединённой зоны ОКН. Порядок разработки, согласования и утверждения таких проектов, а также требования к режимам использования земель, земельных участков и общие принципы установления требований к градостроительным регламентам в границах территорий указанных зон установлены Положением о зонах охраны объектов культурного наследия, утверждённым Постановлением Правительства РФ от 12.09.2015 № 972 (далее в настоящем разделе – Положение)[2].

Решения об установлении, изменении зон охраны ОКН, в том числе границы объединённой зоны охраны ОКН (за исключением отнесённых к особо ценным ОКН народов РФ, а также включённых в Список всемирного наследия), принимаются, а требования к градостроительным регламентам в границах территорий данных зон утверждаются (1) на основании проектов зон охраны ОКН в отношении ОКН федерального значения либо проекта объединённой зоны охраны ОКН – органом государственной власти субъекта РФ по согласованию с федеральным органом охраны ОКН, а (2) в отношении ОКН регионального значения и ОКН местного (муниципального) значения – в порядке, установленном законами субъектов РФ.

[1] Закон Санкт-Петербурга от 19.01.2009 № 820-7 «О границах объединённых зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, режимах использования земель и требованиях к градостроительным регламентам в границах указанных зон».

[2] Постановление Правительства РФ от 12.09.2015 № 972 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации».

Зоны охраны, объединённые зоны охраны **не устанавливаются** в отношении следующих объектов культурного наследия:

- полностью скрытые в земле и (или) под водой, в том числе объекты археологического наследия;
- мемориальные квартиры, а также отдельные помещения в зданиях и сооружениях, предметом охраны которых являются исключительно архитектурные, конструктивные и объёмно-планировочные решения, интерьер таких помещений;
- произведения монументального искусства в случае, если для их создания, возведения, установки не требуется разрешение на строительство;
- достопримечательные места;
- некрополи, захоронения, расположенные в границах некрополей;
- памятники и ансамбли, расположенные в границах достопримечательных мест (в случае если утверждены требования к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах достопримечательного места).

В соответствии с п. 5 ст. 34 закона № 73-ФЗ зоны охраны ОКН должны быть установлены в срок не более чем два года со дня включения такого ОКН в Единый государственный реестр ОКН (памятников истории и культуры) народов РФ. Соответственно, зоны охраны ОКН не устанавливаются для ОКН, не включённых в реестр таких объектов.

Со дня установления или изменения зон охраны ОКН независимо от ограничений использования земельных участков, установленных в границах таких зон, допускаются:

1) использование земельных участков, расположенных в границах данной зоны, для строительства, реконструкции ОКН на основании РНС, выданного до дня установления или изменения защитной зоны ОКН, или в случае начала строительства, реконструкции до дня установления или изменения данной зоны, если для строительства, реконструкции указанного ОКС не требуется выдача РНС;
2) реконструкция, капитальный ремонт ОКС без изменения их параметров;
3) использование ОКС, расположенных в границах данной зоны, в соответствии с их видом разрешённого использования и (или) их назначением[1].

Решение о прекращении существования зон охраны ОКН (за исключением отнесённых к особо ценным ОКН народов РФ, а также включённых в Список всемирного наследия) принимается органом государственной власти субъекта РФ. При этом зоны охраны ОКН прекращают существование без принятия решения о прекращении существования таких зон в случае исключения ОКН из Единого государственного реестра ОКН (памятников истории и культуры) народов РФ.

Границы зон охраны ОКН могут не совпадать с границами территориальных зон и границами земельных участков[2].

Зоны охраны, объединённые зоны охраны устанавливаются бессрочно в размере, обеспечивающем сохранность объектов культурного наследия.

Процедура установления зон охраны объектов культурного наследия

1. Принятие решения о разработке проектов зон охраны, объединённых зон.

Разработка проектов зон охраны ОКН федерального значения, признанного особо ценным ОКН народов РФ или включённого в Список всемирного наследия, или объединённых зон

[1] П. 2.1 ст. 34 закона № 73-ФЗ дополнен законом № 485-ФЗ.

[2] П. 6 Постановления Правительства РФ от 12.09.2015 № 972 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации».

охраны, включающих такие объекты, осуществляется на основании решений Минкультуры РФ о разработке указанных проектов, принимаемых в целях:

- организации разработки указанных проектов зон охраны, объединённых зон охраны Минкультуры РФ в рамках осуществления своих полномочий;
- организации разработки указанных проектов зон охраны, объединённых зон охраны исполнительными органами субъектов РФ, уполномоченными в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН (далее – уполномоченные органы субъектов Российской Федерации), органами местного самоуправления, иными лицами, указанными в пп.пп. 2–4 п. 18 Положения, подавшими заявления о выдаче решений о разработке проектов зон охраны, объединённых зон охраны.

Решения о разработке проектов зон охраны, объединённых зон охраны на основании предложений уполномоченных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления, заявлений о выдаче решений о разработке проектов зон охраны, объединённых зон охраны лиц, принимаются в срок не позднее 30 рабочих дней со дня поступления в Минкультуры РФ указанных предложений, заявлений.

Лицами, имеющими право подавать заявления о выдаче решений о разработке проектов зон охраны, объединённых зон охраны (а также изменения и прекращения таких зон), являются:

- собственники или пользователи ОКН, правообладатели зданий, строений, сооружений, земельных участков, иного недвижимого имущества, которые расположены в границах зон охраны ОКН, защитных зон ОКН;
- общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН;
- физические и юридические лица, с которыми заключён договор о КРТ, либо юридические лица, обеспечивающие реализацию решения о КРТ.

В случае подачи заявления о выдаче решений о разработке проектов указанными выше лицами разработка проектов зон охраны, объединённых зон охраны осуществляется за их счёт.

Уполномоченные органы субъектов РФ вправе направлять в Минкультуры РФ предложения о разработке за счёт средств бюджетов соответствующих субъектов РФ проектов зон охраны ОКН федерального значения, признанного особо ценным ОКН народов РФ или включённого в Список всемирного наследия, или объединённых зон охраны, включающих такие объекты.

Органы местного самоуправления вправе направлять в Минкультуры РФ, уполномоченный орган субъекта РФ предложения о разработке за счёт средств местных бюджетов проектов зон охраны, объединённых зон охраны.

Иные лица не вправе обращаться с заявлениями о выдаче решений о разработке проектов зон охраны, объединённых зон охраны или о принятии решений о прекращении существования зон охраны, объединённых зон охраны.

2. Разработка проектов зон охраны ОКН, проекта объединённой зоны охраны ОКН осуществляется физическими или юридическими лицами на основе материалов историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и иных историко-культурных исследований (далее – историко-культурные исследования), натурных исследований, а также с использованием сведений, содержащихся в ЕГРН.

При разработке проекта зоны охраны, объединённой зоны охраны не допускается пересечение границами зоны охраны, объединённой зоны охраны контуров зданий, сооружений, объектов незавершённого строительства, за исключением линейных объектов.

Предельные размеры зон охраны, объединённых зон охраны должны устанавливаться исходя из необходимости обеспечить предотвращение негативного техногенного воздействия на ОКН, нарушения историко-градостроительной и природной среды и композиционно-видовых связей (панорам).

В случае установления или изменения зоны охраны, объединённой зоны охраны в условиях стеснённой городской застройки при полной утрате исторической среды ОКН, а также при отсутствии его композиционных связей с окружающей застройкой и влияния ОКН на формирование исторических панорам границей зоны охраны, объединённой зоны охраны является замкнутый контур, который образуется линиями, соединяющими контуры ближайших к ОКН зданий, сооружений, и обеспечивает визуальное восприятие ОКН в его историко-градостроительной и природной среде.

ОКН, их части (элементы), полностью скрытые в земле и (или) под водой, а также объекты археологического наследия не учитываются при определении границ зон охраны, объединённых зон охраны.

3. Проведение государственной историко-культурной экспертизы проекта зон охраны ОКН и проекта объединённой зоны охраны ОКН[1].
4. Утверждение границ зон охраны ОКН, режимы использования земель и требования к градостроительным регламентам в границах данных зон:
   - в отношении зон охраны (объединённой зоны охраны) ОКН федерального значения, признанного особо ценным ОКН народов РФ или включённого в Список всемирного наследия, осуществляется Минкультуры России по согласованию с Минстроем России при наличии положительного заключения государственной историко-культурной экспертизы и заключения соответствующего органа исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченного в области государственной охраны ОКН, а при нахождении границ зон охраны, объединённых зон охраны, наличии ограничения использования земельных участков, водных объектов и их частей в связи с размещением на территориях ООПТ федерального значения – при наличии согласования с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся такие ООПТ;
   - в отношении зон охраны ОКН федерального значения, объединённой зоны охраны (в случае наличия в границах объединённой зоны охраны объекта культурного наследия федерального значения) при наличии положительного заключения историко-культурной экспертизы уполномоченный орган субъекта РФ принимает решение, согласованное с Минкультуры РФ (за исключением особо ценного ОКН народов РФ или включённого в Список всемирного наследия), в срок, не превышающий 90 рабочих дней со дня поступления указанного согласования Минкультуры РФ;
   - в отношении зон охраны ОКН регионального или местного (муниципального) значения осуществляется при наличии положительного заключения государственной историко-культурной экспертизы уполномоченным органом субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ, на территории которого расположен данный ОКН.
5. Внесение сведений о границах зон охраны, объединённых зон охраны, об ограничениях использования объектов недвижимого имущества, находящихся в указанных границах в ЕГРН в соответствии с законом № 218-ФЗ и законом № 342-ФЗ.
6. Направление уполномоченным органом субъекта РФ копии указанного решения или сведений о границах зоны охраны, объединённой зоны охраны, ограничениях использования земельных участков, водных объектов и их частей и требованиях к градостроительным регламентам в границах зоны охраны, объединённой зоны охраны в исполнительный орган субъекта РФ, уполномоченный на размещение указанных сведений в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, в соответствующий орган местного самоуправления муниципального образования, на территории которого установлены зона охраны, объединённая зона охраны, в целях внесения соответствующих изменений в документы территориального планирования и Правила землепользования и застройки.

[1] Несмотря на отсутствие проектов объединённых зон охраны ОКН в качестве возможных объектов историко-культурной экспертизы в ст. 30 закона № 73-ФЗ, такая экспертиза проводится и в отношении объединённых зон охраны ОКН (см., например, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 30.01.2019 № 46-АПГ18-40).

Режим использования земель и требования к градостроительным регламентам в границах ОЗ, в том числе единой ОЗ:

а) запрет:
- на строительство, за исключением линейных объектов, если запрет на их строительство не установлен в соответствии с разделом «б», и применения специальных мер, направленных на сохранение и (или) восстановление (регенерацию) историко-градостроительной и (или) природной среды ОКН (восстановление, воссоздание, восполнение частично или полностью утраченных элементов и [или] характеристик историко-градостроительной и [или] природной среды);
- на использование строительных технологий, оказывающих негативное воздействие на ОКН и историческую застройку;
- на размещение взрыво- и пожароопасных объектов, угрожающих сохранности ОКН, выявленных ОКН;

б) запреты, устанавливаемые в зависимости от характеристик ОКН и его историко-градостроительной и (или) природной среды:
- на строительство линейных объектов, нарушающих характеристики историко-градостроительной среды, за исключением случаев, если такое строительство направлено на минимизацию негативного воздействия на ОКН и его историко-градостроительную и (или) природную среду, или необходимо для обеспечения его функционирования или обеспечения жизнедеятельности населения, или необходимо для обеспечения сохранности, сохранения, содержания и эксплуатации ОКН религиозного назначения и (или) объектов капитального строительства, образующих с ним монастырский, храмовый или иной культовый комплекс;
- на реконструкцию объектов капитального строительства в параметрах, нарушающих характеристики историко-градостроительной и (или) природной среды или препятствующих её сохранению и (или) восстановлению, за исключением случаев, если такая реконструкция необходима для обеспечения функционирования ОКН;
- на размещение рекламы, вывесок, некапитальных строений, сооружений и объектов, включая автостоянки, киоски, навесы, которые нарушают характеристики историко-градостроительной и (или) природной среды, за исключением случаев, если такое размещение соответствует назначению ОКН религиозного назначения и (или) объектов капитального строительства, образующих с ним монастырский, храмовый или иной культовый комплекс, и (или) необходимо для обеспечения его современного использования;
- на применение для наружной отделки фасадов объектов капитального строительства строительных материалов, архитектурных и цветовых решений, нарушающих характеристики историко-градостроительной и (или) природной среды;
- на размещение базовых станций сотовой связи, башенных и антенно-мачтовых конструкций, включая телевизионные и радиоантенны, которые препятствуют визуальному восприятию ОКН в его историко-градостроительной и (или) природной среде, в том числе сохранению и (или) восстановлению соотношения открытых и закрытых пространств, градостроительных (планировочных, типологических, масштабных) характеристик историко-градостроительной и (или) природной среды. Этот запрет не применяется к базовым станциям сотовой связи, башенным и антенно-мачтовым конструкциям, включая телевизионные и радиоантенны, которые размещены до 1 марта 2025 г., и не ограничивает проведение работ по ремонту и модернизации базовых станций сотовой связи, башенных и антенно-мачтовых конструкций, включая телевизионные и радиоантенны, в пределах их объёмно-пространственных параметров;
- на использование акватории водных объектов, нарушающее характеристики ОКН и его историко-градостроительной и (или) природной среды;
- на проведение работ в области благоустройства, за исключением случаев, если такие работы не оказывают негативного воздействия на ОКН, или не нарушают характери-

стики его историко-градостроительной среды, или необходимы для обеспечения его функционирования или обеспечения жизнедеятельности населения;
- на размещение отходов производства и потребления, устройство складов и захоронений ядохимикатов.

Режим использования земель и требования к градостроительным регламентам в границах ЗРЗ, в том числе единой ЗРЗ:

а) запрет:
- на использование строительных технологий, оказывающих негативное воздействие на ОКН и историческую застройку;
- на размещение взрыво- и пожароопасных объектов, угрожающих сохранности ОКН, выявленных ОКН;

б) запреты, устанавливаемые в зависимости от характеристик ОКН и его историко-градостроительной среды:
- на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства в параметрах, нарушающих характеристики историко-градостроительной среды или препятствующих её сохранению и (или) восстановлению, за исключением случаев, если такие строительство, реконструкция необходимы для обеспечения функционирования ОКН;
- на строительство линейных объектов, нарушающих характеристики историко-градостроительной среды, за исключением случаев, если такое строительство направлено на минимизацию негативного воздействия на ОКН и его историко-градостроительную среду, или необходимо для обеспечения его функционирования или обеспечения жизнедеятельности населения, или необходимо для обеспечения сохранности, сохранения, содержания и эксплуатации объекта культурного наследия религиозного назначения и (или) объектов капитального строительства, образующих с ним монастырский, храмовый или иной культовый комплекс;
- на размещение рекламы, вывесок, некапитальных строений, сооружений, нарушающих характеристики историко-градостроительной среды, за исключением случаев, если это соответствует назначению ОКН религиозного назначения и (или) объектов капитального строительства, образующих с ним монастырский, храмовый или иной культовый комплекс, и (или) необходимо для обеспечения его современного использования и сохранности;
- на размещение базовых станций сотовой связи, башенных и антенно-мачтовых конструкций, включая телевизионные и радиоантенны, которые препятствуют визуальному восприятию ОКН в его историко-градостроительной среде, в том числе сохранению и (или) восстановлению соотношения открытых и закрытых пространств, градостроительных (планировочных, типологических, масштабных) характеристик историко-градостроительной среды. Этот запрет не применяется к базовым станциям сотовой связи, башенным и антенно-мачтовым конструкциям, включая телевизионные и радиоантенны, которые размещены до 1 марта 2025 г., и не ограничивает проведение работ по ремонту и модернизации базовых станций сотовой связи, башенных и антенно-мачтовых конструкций, включая телевизионные и радиоантенны, в пределах их объёмно-пространственных параметров.

Режим использования земель и требования к градостроительным регламентам в границах ЗОЛ, в том числе единой ЗОЛ:

а) запрет:
- на осуществление хозяйственной деятельности, нарушающей характер и облик исторического и природного окружения ОКН, вызывающей загрязнение почв, воздушного и водного бассейнов, нарушение сложившегося характера гидрологических условий;

- на уничтожение ценных зелёных насаждений;
- на размещение взрыво- и пожароопасных объектов, угрожающих сохранности ОКН, выявленных ОКН;
- на размещение отходов производства и потребления, устройство складов и захоронений ядохимикатов;

б) запреты, устанавливаемые в зависимости от вида и характеристик ОКН и его историко-градостроительной и (или) природной среды:

- на размещение объектов, для которых требуется установление санитарно-защитной зоны и деятельность которых оказывает вредное воздействие на окружающую среду и охраняемый природный ландшафт;
- на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства в параметрах, нарушающих характеристики историко-градостроительной и (или) природной среды ОКН или препятствующих сохранению и (или) восстановлению такой среды, за исключением случаев, если такие строительство, реконструкция необходимы для обеспечения функционирования ОКН;
- на строительство линейных объектов, за исключением случаев, если такое строительство направлено на минимизацию негативного воздействия на ОКН и его историко-градостроительную и (или) природную среду, или необходимо для обеспечения его функционирования или обеспечения жизнедеятельности населения, или необходимо для обеспечения сохранности, сохранения, содержания и эксплуатации ОКН религиозного назначения и (или) объектов капитального строительства, образующих с ним монастырский, храмовый или иной культовый комплекс;
- на размещение базовых станций сотовой связи, башенных и антенно-мачтовых конструкций, включая телевизионные и радиоантенны, которые препятствуют визуальному восприятию охраняемого природного ландшафта, в том числе сохранению и (или) восстановлению соотношения открытых и закрытых пространств, композиционной связи с объектом культурного наследия охраняемого природного ландшафта, включая долины рек, водоёмы, леса и открытые пространства. Этот запрет не применяется к базовым станциям сотовой связи, башенным и антенно-мачтовым конструкциям, включая телевизионные и радиоантенны, которые размещены до 1 марта 2025 г., и не ограничивает проведение работ по ремонту и модернизации базовых станций сотовой связи, башенных и антенно-мачтовых конструкций, включая телевизионные и радиоантенны, в пределах их объёмно-пространственных параметров.

Иные не предусмотренные в Положении ограничения использования земельных участков, водных объектов и их частей в границах ОЗ (единой ОЗ), ЗРЗ (единой ЗРЗ), ЗОЛ (единой ЗОЛ) устанавливаться не могут.

Защитные зоны объектов культурного наследия

От зоны охраны ОКН следует отличать защитную зону ОКН.

Согласно ст. 34.1 закона № 73-ФЗ защитными зонами ОКН являются территории, которые прилегают к включённым в реестр памятникам и ансамблям и в границах которых в целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия и композиционно-видовых связей (панорам) запрещаются строительство объектов капитального строительства и их реконструкция, связанная с изменением их параметров (высоты, количества этажей, площади), за исключением строительства и реконструкции линейных объектов.

Обращаем внимание, что запрет на строительство и реконструкцию, закреплённый в ст. 34.1 закона № 73-ФЗ, не применяется к правоотношениям, возникшим на основании разрешений на строительство, которые выданы в установленном порядке до 03.10.2016, в т. ч. в случаях продления сроков их действия или изменения застройщика.

Защитная зона ОКН прекращает существование со дня внесения в ЕГРН сведений о зонах охраны такого ОКН.

Защитные зоны не устанавливаются для объектов археологического наследия, некрополей, захоронений, расположенных в границах некрополей, произведений монументального искусства, а также памятников и ансамблей, расположенных в границах достопримечательного места, в которых соответствующим органом охраны объектов культурного наследия установлены специальные требования и ограничения в соответствии со ст. 56.4 закона № 73-ФЗ.

Защитные зоны устанавливаются только для ОКН, включённых в реестр таких объектов, а это значит, что в отношении «вновь выявленных объектов культурного наследия», выявленных ОКН, объектов, обладающих признаками ОКН (т. е. ещё не включённых в реестр объектов, где не определён предмет охраны), защитные зоны не устанавливаются.

Границы защитной зоны ОКН устанавливаются:

1) для памятника, расположенного в границах населённого пункта, на расстоянии 100 метров от внешних границ территории памятника; для памятника, расположенного вне границ населённого пункта, на расстоянии 200 метров от внешних границ территории памятника;
2) для ансамбля, расположенного в границах населённого пункта, на расстоянии 150 метров от внешних границ территории ансамбля; для ансамбля, расположенного вне границ населённого пункта, на расстоянии 250 метров от внешних границ территории ансамбля.

В случае отсутствия утверждённых границ территории ОКН, расположенного в границах населённого пункта, границы защитной зоны такого объекта устанавливаются на расстоянии 200 метров от линии внешней стены памятника либо от линии общего контура ансамбля, образуемого соединением внешних точек наиболее удалённых элементов ансамбля, включая парковую территорию. В случае отсутствия утверждённых границ территории ОКН, расположенного вне границ населённого пункта, границы защитной зоны такого объекта устанавливаются на расстоянии 300 метров от линии внешней стены памятника либо от линии общего контура ансамбля, образуемого соединением внешних точек наиболее удалённых элементов ансамбля, включая парковую территорию.

Региональный орган охраны ОКН вправе принять решение, предусматривающее установление границ защитной зоны объекта культурного наследия на расстоянии, отличном от вышеуказанных расстояний, на основании заключения историко-культурной экспертизы с учётом историко-градостроительного и ландшафтного окружения такого объекта культурного наследия в порядке, установленном Правительством РФ[1].

Также важно помнить о том, что в соответствии с п.п. 1, 19 ст. 106 ЗК РФ защитная зона ОКН возникает в силу закона, т. е. принятия специального решения о её установлении не требуется, однако необходимы подготовка сведений о границах такой зоны и их внесение в ЕГРН.

Защитные зоны ОКН, включённых в реестр ОКН после 04.08.2018, будут считаться установленными со дня внесения сведений о таких зонах в ЕГРН (п. 24 ст. 106 ЗК РФ) – с учётом переходного периода до 2031 и 2033 гг., при этом, как было указано ранее, в отношении ОКН должны быть установлены зоны охраны с включением сведений о них в ЕГРН (если они установлены до 01.01.2031) (п. 8 ст. 26 закона № 342-ФЗ).

Территория объектов культурного наследия

Согласно ст. 3.1 закона № 73-ФЗ под территорией ОКН понимается территория, непосредственно занятая данным ОКН и (или) связанная с ним исторически и функционально, являющаяся его неотъемлемой частью и установленная в соответствии с законом № 73-ФЗ.

[1] Постановление Правительства РФ от 14.12.2016 № 1357 «Об утверждении Положения о принятии региональным органом охраны объектов культурного наследия решения, предусматривающего установление границ защитной зоны объекта культурного наследия на расстоянии, отличном от расстояний, предусмотренных пунктами 3 и 4 статьи 34.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», на основании заключения государственной историко-культурной экспертизы с учётом историко-градостроительного и ландшафтного окружения такого объекта культурного наследия и о внесении изменений в Положение о государственной историко-культурной экспертизе».

Территория ОКН устанавливается для ОКН, включённых в реестр, и для выявленных ОКН.

В территорию ОКН могут входить земли, земельные участки, части земельных участков, земли лесного фонда, водные объекты или их части, находящиеся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности физических или юридических лиц. Границы территории ОКН могут не совпадать с границами земельных участков. В границах территории ОКН могут находиться земли, в отношении которых не проведён государственный кадастровый учёт. Границы территории ОКН, за исключением границ территории объекта археологического наследия[1], определяются проектом границ территории ОКН на основании архивных документов, в том числе исторических поземельных планов, и научных исследований с учётом особенностей каждого ОКН, включая степень его сохранности и этапы развития.

Требования к составлению проектов границ территорий ОКН установлены Приказом Минкультуры России от 04.06.2015 № 1745 «Об утверждении требований к составлению проектов границ территорий объектов культурного наследия». Приказ действует до 01.03.2030.

Границы территории ОКН утверждаются:

- в составе акта Минкультуры России о включении соответствующего ОКН в Единый государственный реестр ОКН (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации – для ОКН федерального значения;
- в составе акта органа исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченного в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН, о включении соответствующего ОКН в Единый государственный реестр ОКН (памятников истории и культуры) народов РФ – для ОКН регионального значения и ОКН местного (муниципального) значения;
- актом органа исполнительного органа субъекта РФ, уполномоченного в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН, в порядке, установленном законодательством субъекта РФ, – для выявленных ОКН.

Сведения о границах территории ОКН, об ограничениях использования объекта недвижимого имущества, находящегося в границах территории ОКН, вносятся в ЕГРН. Отсутствие в ЕГРН указанных сведений не является основанием для несоблюдения требований к осуществлению деятельности в границах территории ОКН, установленных земельным законодательством РФ и ст. 5.1 закона № 73-ФЗ.

В отношении территории ОКН устанавливается правовой режим, не связанный с режимом использования земель зон охраны ОКН, защитных зон ОКН, о которых речь шла ранее (территории ОКН не признаются видом ЗОУИТ в ст. 105 ЗК РФ, однако в границах таких территорий предусматриваются крайне серьёзные ограничения осуществления деятельности, подлежащие обязательному соблюдению).

В границах территории ОКН – памятника или ансамбля – **запрещается**:

- строительство объектов капитального строительства и увеличение объёмно-пространственных характеристик существующих на территории памятника или ансамбля объектов капитального строительства;
- проведение земляных, строительных, мелиоративных и иных работ, за исключением работ по сохранению ОКН или его отдельных элементов, сохранению историко-градостроительной или природной среды ОКН, работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, являющихся ОКН, включёнными в единый государственный реестр ОКН (памятников истории и культуры) народов РФ, или выявленными ОКН, работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территориях ОКН и не являющихся ОКН.

[1] Границы территории указанного объекта определяются на основании археологических полевых работ.

В границах территории ОКН – 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 ОКН (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 ОКН (памятников истории и культуры) народов РФ и подлежащих обязательному сохранению;
- работы по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, являющихся ОКН, включёнными в единый государственный реестр ОКН (памятников истории и культуры) народов РФ, или выявленными ОКН;
- работы по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории достопримечательного места и не являющихся ОКН.

На территории памятника, ансамбля или достопримечательного места разрешается ведение хозяйственной деятельности, не противоречащей требованиям обеспечения сохранности ОКН и позволяющей обеспечить функционирование ОКН в современных условиях.

Как видно из приведённых положений закона, наиболее строгие ограничения установлены в отношении памятников и ансамблей.

Требования к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места, ограничения использования лесов[1] и требования к градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места устанавливаются:

1) Минкультуры России – для достопримечательного места федерального значения;
2) исполнительным органом субъекта РФ, уполномоченным в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН, – для достопримечательного места регионального значения;
3) органом местного самоуправления, уполномоченным в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН, – для достопримечательного места местного (муниципального) значения.

Орган, установивший требования к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места, в течение пяти дней со дня вступления в силу акта об установлении таких требований направляет копию указанного акта в Росреестр.

1.4.12. Охранная зона особо охраняемой природной территории

Статус особо охраняемых природных территорий регулируется Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – закон № 33-ФЗ). При этом необходимо различать:

1) сами особо охраняемые природные территории;
2) охранные зоны таких особо охраняемых природных территорий.

[1] П. 3 ст. 5.1 закона № 73-ФЗ в редакции Федерального закона от 04.08.2023 № 472-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

В соответствии со ст. 105 ЗК РФ к ЗОУИТ относятся только охранные зоны особо охраняемых природных территорий (вероятно, по логике законодателя, в данном случае ЗОУИТ является территория, устанавливаемая в связи с существованием определённого объекта, но не сама территория такого объекта, что не отменяет необходимость соблюдения специального режима в границах самого объекта). Правовой режим самих особо охраняемых природных территорий устанавливается путём т. н. зонирования (п. 14 ст. 2 закона № 33-ФЗ в ред. законов № 342-ФЗ и № 505-ФЗ):

1. Основные (а также при необходимости вспомогательные) виды разрешённого использования земельных участков, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий, определяются положением об особо охраняемой природной территории; в случае зонирования особо охраняемой природной территории основные и вспомогательные виды разрешённого использования земельных участков предусматриваются положением об особо охраняемой природной территории применительно к каждой функциональной зоне особо охраняемой природной территории.
2. В случаях, если разрешённое использование земельных участков в границах особо охраняемой природной территории допускает строительство на них, в положении об особо охраняемой природной территории устанавливаются предельные (максимальные и/или минимальные) параметры разрешённого строительства, реконструкции объектов.
3. Положения об особо охраняемых природных территориях, которые утверждены до 01.09.2018, должны были быть приведены в соответствие с требованиями закона до 01.07.2020[1].
4. До установления в положении об особо охраняемой природной территории видов разрешённого использования земельных участков, предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, но не позднее 01.07.2020 указанные виды разрешённого использования, параметры определяются органом исполнительной власти, органом местного самоуправления, в ведении которых находится особо охраняемая природная территория (п. 6 ст. 26 закона № 342-ФЗ).
5. В случае включения населённых пунктов в состав особо охраняемых природных территорий в соответствии со ст. 3.1 закона № 33-ФЗ виды разрешённого использования и предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства устанавливаются ПЗЗ.

Такое определение ограничений в границах особо охраняемых природных территорий путём установления видов разрешённого использования и предельных параметров не следует путать с градостроительным зонированием (в силу п. 6 ст. 36 ГрК РФ градостроительные регламенты не устанавливаются для земель особо охраняемых природных территорий [за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов]). В данном случае речь идёт просто о способе установления ограничений деятельности в границах особо охраняемой природной территории.

Правовой режим особо охраняемых территорий

Особо охраняемые природные территории – участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, объекты растительного и животного мира, естественные экологические системы, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Информация об особо охраняемых природных территориях дополнительно фиксируется в государственном кадастре особо охраняемых природных территорий[2]. В соответствии с п. 12 ст. 2

[1] П. 5 ст. 26 Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Неофициальный сайт: oopt.aari.ru

закона № 33-ФЗ (в ред. закона № 342-ФЗ) обязательным приложением к решению о создании особо охраняемой природной территории являются сведения о границах такой территории, которые должны содержать графическое описание местоположения границ такой территории, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, используемой для ведения ЕГРН.

С 30.12.2020 в состав особо охраняемых природных территорий могут включаться территории населённых пунктов, сведения о границах которых внесены в ЕГРН[1]. Включение населённых пунктов в такую ЗОУИТ происходит без изъятия расположенных на их территориях земельных участков и иной недвижимости у правообладателей (за исключением государственных природных заповедников), если это не противоречит режиму особой охраны соответствующей категории особо охраняемых природных территорий. В случае зонирования особо охраняемой природной территории населённые пункты включаются в состав функциональных зон, режим которых допускает осуществление хозяйственной деятельности.

При этом оборот земельных участков населённого пункта в составе особо охраняемой природной территории федерального или регионального значения не ограничивается. Такие земельные участки могут находиться в собственности Российской Федерации, её субъектов, муниципальной собственности, собственности граждан или юридических лиц либо относиться к земельным участкам, государственная собственность на которые не разграничена.

Использование земельных участков на территории населённого пункта, включённого в состав такой ЗОУИТ, должно осуществляться с учётом режима особой охраны этой особо охраняемой природной территории.

Стоит особо отметить, что указанное регулирование не распространяется в отношении особо охраняемых природных территорий, полностью расположенных на территории населённого пункта. Если особо охраняемая природная территория расположена на территории населённого пункта частично, регулирование распространяется в отношении той её части, которая расположена за границами населённого пункта.

Категории особо охраняемых природных территорий предусмотрены ст. 2 закона № 33-ФЗ. Такие территории могут иметь федеральное, региональное и местное значение. Отнесение к одной из таких категорий показывает, исполнительные органы какого уровня имеют полномочия по управлению соответствующей особо охраняемой природной территорией.

Кроме того, такие территории делятся на несколько категорий в зависимости от особенностей правового режима и предмета охраны.

Основные особенности предусмотренных законом категорий описаны в таблице 17.

Таблица 17. ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ КАТЕГОРИЙ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Наименование	Уровень	Чем определяется режим	Предусмотренные законом ограничения
Государственный природный заповедник, в т. ч. биосферные заповедники(1) (раздел II закона № 33-ФЗ)	Федеральное значение	Положение(2) о заповеднике, утверждаемое Минприроды РФ, Минобрнауки России	На территориях государственных природных заповедников запрещается строительство объектов капитального строительства, некапитальных строений, сооружений в целях, не связанных с выполнением задач, возложенных на государственные природные заповедники. Полный запрет на любую хозяйственную деятельность, за исключением случаев, указанных в п. 2 ст. 9 закона № 33-ФЗ(3). На участках государственных природных заповедников, в отношении которых законодательством РФ не установлены ограничения, в случае, если это не противоречит правовому режиму особой охраны территорий государственных природных заповедников и расположенных на них лесов, допускается проведение выборочных рубок лесных насаждений

[1] Ст. 3.1 закона № 33-ФЗ в ред. Федерального закона от 30.12.2020 № 505-ФЗ.

Наименование	Уровень	Чем определяется режим	Предусмотренные законом ограничения
			в целях обеспечения охраны и использования государственных природных заповедников, а также в целях обеспечения жизнедеятельности проживающих в пределах их территорий граждан, если выборочные рубки лесных насаждений не связаны с осуществлением такими гражданами предпринимательской деятельности. Земельные участки и природные ресурсы, расположенные на территории заповедника, являются федеральной собственностью. Земельные участки, расположенные в границах государственных природных заповедников, не подлежат отчуждению из федеральной собственности.
Национальный парк (раздел III закона № 33-ФЗ)	Федеральное значение	Положение[4], утверждаемое Минприроды РФ, Управлением делами Президента РФ	Запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка. В частности, запрещено строительство любых объектов, за исключением объектов, связанных с функционированием национальных парков и с обеспечением функционирования расположенных в их границах населённых пунктов. Земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах национальных парков, находятся в федеральной собственности и не подлежат отчуждению, за исключением земельных участков, расположенных в границах населённых пунктов, включённых в состав национальных парков[5]. Однако допускается их предоставление в аренду для осуществления рекреационной деятельности в пределах соответствующих зон национального парка. В границах населённых пунктов, включённых в состав национальных парков, допускается предоставление земельных участков для ведения садоводства и огородничества для собственных нужд, строительства гаражей для собственных нужд или индивидуального жилищного строительства, строительство объектов спорта[6], являющихся объектами капитального строительства, а также связанных с ними объектов инженерной и транспортной инфраструктуры. Кроме того, в границах населённых пунктов в составе национальных парков допускается разведка и добыча подземных вод в целях питьевого, хозяйственно-бытового и технического водоснабжения, заготовка гражданами пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений и недревесных лесных ресурсов для собственных нужд, а также движение и стоянка механизированных транспортных средств, не связанных с функционированием национальных парков, прогона домашних животных вне дорог и водных путей общего пользования и вне специально предусмотренных для этого мест. Все физические и юридические лица обязаны согласовывать осуществление экономической и иной деятельности на территории национальных парков и их охранных зон с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся национальные парки[7]. Не требуется согласование видов экономической и иной деятельности в случае, если такие виды деятельности предусмотрены заключёнными соглашениями об осуществлении рекреационной деятельности в национальных парках.

Наименование	Уровень	Чем определяется режим	Предусмотренные законом ограничения
			В случае размещения объектов капитального строительства в границах особо охраняемых природных территорий федерального значения в населённых пунктах, сведения о границах которых внесены в ЕГРН, разрешительная документация выдаётся органом местного самоуправления; если сведения о границах не внесены в ЕГРН, рассматриваемая разрешительная документация выдаётся Минприроды России. С 01.09.2023 также в законе № 33-ФЗ появился раздел III.1, регламентирующий особенности рекреационной деятельности в национальных парках. Так, устанавливается, что в случаях, предусмотренных законом № 33-ФЗ, национальные парки могут использоваться для осуществления рекреационной деятельности, представляющей собой деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг в сфере туризма, физической культуры и спорта, организации отдыха и укрепления здоровья граждан. В рамках осуществления рекреационной деятельности в национальных парках допускаются с учётом их функционального зонирования строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ввод в эксплуатацию и вывод из эксплуатации, снос объектов капитального строительства, возведение, эксплуатация и демонтаж некапитальных строений, сооружений (в том числе нестационарных торговых объектов), элементов благоустройства, объектов сопутствующей инфраструктуры в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ[8]. Особенности строительства, реконструкции, капитального ремонта, ввода в эксплуатацию и вывода из эксплуатации, сноса объектов капитального строительства в национальных парках при осуществлении на их территориях рекреационной деятельности устанавливаются Правительством РФ[9]. Более подробно об особенностях строительства, реконструкции, капитального ремонта в границах особо охраняемой природной территории см. в разделе 3.8 настоящего справочника.
Природный парк (раздел IV закона № 33-ФЗ)	Региональное значение	Положение[10], утверждаемое решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ	Конкретные особенности определяются положением о природном парке. При этом в любом случае запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры. Также по общему правилу запрещается изменять целевое назначение земельных участков, находящихся в границах природных парков. Земельные участки предоставляются государственным учреждениям в постоянное (бессрочное) пользование, однако при этом в границах природных парков могут находиться земельные участки и иных собственников и пользователей.
Государственный природный заказник (раздел V закона № 33-ФЗ)	Федеральное или региональное значение	Положение[11], утверждаемое уполномоченным органом власти федерального или регионального уровня	Конкретные особенности определяются положением о государственном природном заказнике. На территориях государственных природных заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

Наименование	Уровень	Чем определяется режим	Предусмотренные законом ограничения
			Объявление территории государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков.
Памятник природы (раздел VI закона № 33-ФЗ)	Федеральное или региональное значение	Охранное обязательство / паспорт, оформляемые уполномоченным органом власти федерального или регионального уровня	Запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы. Конкретные особенности определяются в паспорте / охранном обязательстве. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы; расходы на обеспечение установленного режима возмещаются за счёт средств федерального бюджета или бюджета субъекта, а также из средств внебюджетных фондов. Объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков.
Дендрологический парк и ботанический сад (раздел VII закона № 33-ФЗ)	Федеральное или региональное значение	Положение[12], утверждаемое уполномоченным органом власти федерального или регионального уровня	Запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов. Конкретные особенности определяются положением о дендрологическом парке или ботаническом саде. По общему правилу природные ресурсы и недвижимое имущество, расположенные в границах дендрологических парков и ботанических садов, ограничиваются в гражданском обороте.
Иная особо охраняемая природная территория	Региональное или местное значение	Законами субъектов РФ могут устанавливаться иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения[13]. Режим определяется на основании региональных/муниципальных правовых актов, которыми регулируется создание особо охраняемой природной территории	Определяется на основании региональных/муниципальных правовых актов, которыми регулируется создание особо охраняемой природной территории.

(1) Статус государственных природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, которые входят в международную сеть биосферных резерватов.

(2) См., напр., Приказ Минприроды России от 15.11.2023 № 763 «Об утверждении Положения о государственном природном заповеднике «Приволжская лесостепь»; Приказ Минприроды России от 14.09.2023 № 598 «Об утверждении Положения о государственном природном заповеднике «Остров Врангеля»; Приказ Минприроды России от 24.01.2014 № 36 «Об утверждении Положения об охранной зоне государственного природного заповедника «Нургуш»; Приказ Минприроды России от 21.12.2021 № 981 «Об утверждении Положения о Кавказском государственном природном биосферном заповеднике».

(3) Ст. 2 закона № 33-ФЗ в ред. Федерального закона от 18.03.2023 № 77-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

(4) См., напр., Приказ Минприроды России от 15.02.2023 № 83 «Об утверждении Положения о национальном парке «Кисловодский»; Приказ Минприроды России от 27.06.2017 № 320 «Об утверждении Положения о национальном парке «Мещерский».

(5) Пункт 2 ст. 12 закона № 33-ФЗ в ред. Федерального закона от 30.12.2020 № 505-ФЗ.

(6) Не распространяется на объекты спорта, которые являются объектами капитального строительства и для строительства которых до 03.08.2018 получено разрешение на строительство.

(7) Согласования, выданные до 01.09.2022, действуют бессрочно (п. 2 Постановления Правительства РФ от 02.06.2022 № 1018 «О видах экономической и иной деятельности юридических и физических лиц на территориях национальных парков и их охранных зон, подлежащих согласованию с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся национальные парки» (вместе с «Правилами согласования видов социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов на территориях национальных парков и их охранных зон»).

(8) Распоряжение Правительства РФ от 26.08.2023 № 2294-р «Об утверждении Перечня объектов капитального строительства, строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ввод в эксплуатацию, вывод из эксплуатации и снос которых допускаются при осуществлении рекреационной деятельности в национальных парках, а также некапитальных строений, сооружений (в том числе нестационарных торговых объектов), элементов благоустройства, объектов сопутствующей инфраструктуры, возведение, эксплуатация и демонтаж которых допускаются при осуществлении рекреационной деятельности в национальных парках».

(9) Постановление Правительства РФ от 11.12.2023 № 2124 «Об утверждении особенностей строительства, реконструкции, капитального ремонта, ввода в эксплуатацию и вывода из эксплуатации, сноса объектов капитального строительства в национальных парках при осуществлении на их территориях рекреационной деятельности».

(10) См., напр., Постановление Правительства Севастополя от 29.04.2016 № 407-ПП «Об утверждении Положения о природном парке регионального значения «Максимова дача», Постановление Правительства РБ от 02.12.2010 № 455 «Об утверждении Положения о природном парке «Мурадымовское ущелье» и его границ».

(11) См., напр., Приказ Минприроды России от 14.11.2023 № 756 «Об утверждении Положения о государственном природном заказнике федерального значения «Рязанский», Постановление Правительства РК от 16.12.2021 № 603 «Об утверждении Положения о государственном природном заказнике республиканского значения «Конецбор-Даниловский» и внесении изменений в некоторые постановления Совета Министров Коми АССР, Правительства Республики Коми» (вместе с «Перечнем изменений, вносимых в некоторые постановления Совета министров Коми АССР, Правительства Республики Коми»).

(12) См., напр., Приказ Минприроды России от 25.04.2016 № 261 «Об утверждении Положения о дендрологическом парке федерального значения «Дендрарий», Постановление Правительства Белгородской обл. от 10.07.2017 № 269-пп «Об утверждении Положений о памятниках природы и дендрологических парках регионального значения Белгородской области».

(13) Напр., областным законом Ростовской области от 28.12.2005 № 434-ЗС «Об особо охраняемых природных территориях Ростовской области» установлена категория «Охраняемые ландшафты».

Охранные зоны особо охраняемых природных территорий

Для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки и памятники природы на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах устанавливаются охранные зоны. В границах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное воздействие на естественные экологические системы, природные комплексы и объекты, являющиеся средой обитания объектов растительного и животного мира, особо охраняемых природных территорий.

Решения об установлении, изменении, о прекращении существования охранных зон особо охраняемых природных территорий принимаются в отношении:

1) охранных зон государственных природных заповедников, национальных парков и памятников природы федерального значения – федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся указанные особо охраняемые природные территории, если иное не предусмотрено законом РФ от 15.04.1993 № 4802-I «О статусе столицы Российской Федерации»;
2) охранных зон природных парков и памятников природы регионального значения – высшим должностным лицом субъекта РФ.

Постановлением Правительства РФ от 19.02.2015 № 138 утверждены Правила создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон.

Правилами предусматривается, что решения о создании охранных зон государственных природных заповедников, национальных парков и памятников природы федерального значения и об установлении их границ принимаются Минприроды России. Также предусмотрено согласование проекта решения о создании охранной зоны с уполномоченными органами.

Минимальная ширина охранной зоны государственного природного заповедника или национального парка – один километр.

В п. 28 указанного постановления предусмотрено, что режим охранной зоны, т. е. конкретные ограничения на использование участков, устанавливается положением об охранной зоне конкретного государственного природного заповедника, национального парка, природного парка или памятника природы, утверждаемым органом государственной власти, принимающим решение о её создании.

1.4.13. Округа санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов

Округа санитарной (горно-санитарной) охраны устанавливаются на землях территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов в целях сохранения благоприятных санитарных и экологических условий для организации профилактики и лечения заболеваний человека (п. 2 ст. 96 ЗК РФ).

В соответствии с п. 1 ст. 16 закона РФ от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (далее – закон № 26-ФЗ) охрана природных лечебных ресурсов осуществляется посредством установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны. С 01.09.2024 вступили в силу многочисленные изменения в главу V закона № 26-ФЗ[1], касающиеся регулирования округов санитарной (горно-санитарной) охраны.

Понятие «округ санитарной (горно-санитарной) охраны природного лечебного ресурса» содержится в ст. 1 закона № 26-ФЗ. В соответствии с указанной статьёй округом санитарной (горно-санитарной) охраны природного лечебного ресурса признаётся зона с особыми условиями использования территории, в границах которой предусматриваются обеспечивающие сохранение природных лечебных ресурсов ограничения использования земельных участков.

В силу п. 17 Постановления № 1186[2] округа горно-санитарной охраны устанавливаются в целях охраны минеральных вод, лечебных грязей, имеющих лечебные свойства полезных ископаемых и специфических минеральных ресурсов, лечебных природных газов. В целях охраны иных природных лечебных ресурсов устанавливаются округа санитарной охраны.

Объектами, в целях защиты и сохранения которых устанавливаются округа санитарной (горно-санитарной) охраны, являются:

- месторождение минеральных вод (или их участки);
- месторождение лечебных грязей;
- имеющее лечебные свойства месторождение полезных ископаемых и специфических минеральных ресурсов (рапа лиманов и озёр, бишофит, лечебные соли);
- месторождение лечебных природных газов;
- лечебный климат.

Округа санитарной (горно-санитарной) охраны устанавливаются бессрочно.

Границы округов санитарной (горно-санитарной) охраны

Установление, изменение и прекращение округов санитарной (горно-санитарной) охраны

С сентября 2024 года установление, изменение округов санитарной (горно-санитарной) охраны, прекращение их существования осуществляются в соответствии с законом № 26-ФЗ и ЗК РФ.

[1] Федеральный закон от 04.08.2023 № 469-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

[2] Постановление Правительства РФ от 30.08.2024 № 1186 «Об утверждении Положения об округах санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов».

Существующий перечень округов горно-санитарной охраны подлежит пересмотру для оценки наличия в их составе природных лечебных ресурсов и, как следствие, сохранения режимов охраны в рамках нового регулирования либо прекращения такой охраны.

Округа санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов, зоны таких округов, установленные до 01.09.2024, сохраняются до принятия решений об установлении округов санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов в соответствии с законом № 26-ФЗ, но не позднее чем до 01.01.2027.

Решение об установлении, изменении округов санитарной (горно-санитарной) охраны или о прекращении их существования принимается:

а) в отношении природных лечебных ресурсов, расположенных в границах лечебно-оздоровительных местностей федерального значения, курортов федерального значения или курортных регионов – Министерством здравоохранения РФ (оформляется приказом)[1];
б) в отношении природных лечебных ресурсов, не указанных в п. «а», – высшим исполнительным органом субъекта РФ.

При этом округа санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов, зоны таких округов, установленные до 01.09.2024 применительно к территориям, не обладающим природными лечебными ресурсами, предусмотренными п. 2 ст. 2.1 закона № 26-ФЗ, считаются прекратившими своё существование, а ограничения использования земельных участков, установленные в границах таких округов, недействующими с 01.09.2024.

Если при подготовке решений об установлении, изменении округов санитарной (горно-санитарной) охраны в целях охраны отдельных природных лечебных ресурсов выявится пересечение границ таких округов санитарной (горно-санитарной) охраны и (или) их зон, может приниматься решение об установлении общего округа санитарной (горно-санитарной) охраны в целях охраны данных природных лечебных ресурсов.

Решение об установлении или изменении округа санитарной (горно-санитарной) охраны в отношении природных лечебных ресурсов, расположенных в границах лечебно-оздоровительных местностей федерального значения, курортов федерального значения или курортных регионов, принимается Министерством здравоохранения РФ с учётом рекомендаций межведомственной комиссии по курортному делу[2] в срок не более 60 календарных дней со дня поступления проекта округа санитарной (горно-санитарной) охраны от учреждений или иных заинтересованных лиц.

Исключение природного лечебного ресурса из классификации природных лечебных ресурсов, исключение сведений о природном лечебном ресурсе из государственного реестра курортного фонда РФ или прекращение действия специального медицинского заключения в отношении природного лечебного ресурса является основанием для принятия решения:

- о прекращении существования округа санитарной (горно-санитарной) охраны, установленного в отношении такого природного лечебного ресурса, за исключением случая, предусмотренного ниже;
- об изменении округа санитарной (горно-санитарной) охраны или его зон в случае, если на соответствующей территории, помимо природного лечебного ресурса, который исключён из классификации природных лечебных ресурсов, сведения о котором были исключены из государственного реестра курортного фонда РФ или в отношении которого

[1] См., напр., Приказ Минздрава России от 22.12.2025 № 753н «Об установлении округа санитарной охраны в отношении лечебного климата, расположенного в границах курорта федерального значения Сочи», Приказ Минздрава России от 07.07.2025 № 395н «Об установлении округов горно-санитарной и санитарной охраны в отношении природных лечебных ресурсов, расположенных в границах курортов федерального значения Геленджикской группы (Архипо-Осиповка, Геленджик, Джанхот, Дивноморск, Кабардинка, Криница-Бетта, Прасковеевка)».

[2] Приказ Минздрава России от 23.01.2025 № 31н «О Межведомственной комиссии по вопросам курортного дела» (вместе с «Положением о Межведомственной комиссии по вопросам курортного дела»).

прекращено действие специального медицинского заключения, расположены иные природные лечебные ресурсы, в отношении которых был установлен общий округ санитарной (горно-санитарной) охраны.

Правовой режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны

В границы округов санитарной (горно-санитарной) охраны включаются земли, земельные и лесные участки, части таких участков, обладающие природными лечебными ресурсами, водные объекты, части таких объектов, содержащие природные лечебные ресурсы.

Земли, земельные и лесные участки, части таких участков, водные объекты, части таких объектов, которые прилегают к месторождениям природных лечебных ресурсов, водным объектам, содержащим природные лечебные ресурсы, в целях охраны природных лечебных ресурсов также включаются в границы округов санитарной (горно-санитарной) охраны (за исключением округа санитарной охраны, устанавливаемого в целях охраны лечебного климата).

В границах округа санитарной (горно-санитарной) охраны могут выделяться до трёх зон (первая, вторая, третья), в отношении которых устанавливаются различные ограничения использования земельных участков, за исключением случаев, предусмотренных ст. 16 закона № 26-ФЗ.

В границах округа санитарной охраны, который устанавливается исключительно в целях охраны лечебного климата, выделение зон не осуществляется. В границах округа санитарной (горно-санитарной) охраны, который устанавливается в целях охраны природных лечебных ресурсов, содержащихся в отдельно расположенных природных объектах, имеющих высокую степень естественной защищённости, может устанавливаться только одна (первая) зона (п.п. 7–8 ст. 16 закона № 26-ФЗ в ред. закона № 469-ФЗ).

Перечень ограничений использования земельных участков для каждой зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны, округа санитарной охраны, устанавливаемого исключительно в целях охраны лечебного климата, будет определяется положением об округах санитарной (горно-санитарной) охраны – Постановлением № 1186.

Проектная документация объектов капитального строительства, строительство, реконструкция которых планируются в границах округов санитарной (горно-санитарной) охраны, подлежит государственной экологической экспертизе[1], за исключением объектов капитального строительства, перечень которых устанавливается Правительством РФ.

А. Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд

Земельные участки, располагающиеся в границах второй и третьей зон округа санитарной (горно-санитарной) охраны, не изымаются для государственных или муниципальных нужд у правообладателей.

Земельные участки, располагающиеся в границах первой зоны округа санитарной (горно-санитарной) охраны, не изымаются и не выкупаются для государственных или муниципальных нужд у правообладателей, за исключением случаев, если в соответствии с установленным санитарным режимом предусматривается полное изъятие этих земельных участков из оборота (п. 3 ст. 96 ЗК РФ).

Б. Ограничение режима хозяйственной деятельности

На территории **первой зоны запрещается:**

- проживание;
- осуществление всех видов хозяйственной деятельности, за исключением связанных с геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных вод, лечебных грязей, лечеб-

[1] Проведение экспертизы не потребуется, если разрешение на строительство объекта, предусмотренного п. 5 ст. 16.1 закона № 26-ФЗ, получено до 01.09.2024 (п. 14 ст. 16 закона № 469-ФЗ).

ных природных газов, имеющих лечебные свойства полезных ископаемых и специфических минеральных ресурсов, с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в целях организации санаторно-курортного лечения и медицинской реабилитации, с предупреждением и ликвидацией опасных природных явлений и техногенных процессов на данной территории.

На территории **второй и третьей зон запрещается:**

- осуществление хозяйственной и иной деятельности, загрязняющей окружающую среду, природные лечебные ресурсы и приводящей к их истощению (утрате), истощению (утрате) их лечебных свойств.

В границах округа санитарной охраны **(применительно ко всем зонам)**, установленного исключительно в целях охраны лечебного климата, осуществление хозяйственной и иной деятельности допускается при условии соблюдения гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха и нормативов качества окружающей среды для атмосферного воздуха.

Обеспечение соблюдения установленных ограничений использования земельных участков в границах округов санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляется пользователями природных лечебных ресурсов, лицами, осуществляющими деятельность, предусмотренную ст. 11 закона № 26-ФЗ, правообладателями земельных участков, расположенных в границах округов санитарной (горно-санитарной) охраны, проживающими в этих округах гражданами.

В. Особенности режима хозяйственной деятельности в границах округов горно-санитарной охраны и их зон

В границах первой, второй и третьей зон округа горно-санитарной охраны устанавливаются различные ограничения использования земельных участков.

Перечень ограничений использования земельных участков, который устанавливается для соответствующей зоны округа горно-санитарной охраны, является единым для такой зоны и не может меняться в зависимости от характеристик природного лечебного ресурса, применительно к которому устанавливается зона округа горно-санитарной охраны.

В границах первой зоны округа горно-санитарной охраны **запрещается:**

- проживание;
- осуществление всех видов хозяйственной деятельности, за исключением видов деятельности, связанных с геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных вод, лечебных грязей, лечебных природных газов, имеющих лечебные свойства полезных ископаемых и специфических минеральных ресурсов, с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в целях организации санаторно-курортного лечения и медицинской реабилитации, с предупреждением и ликвидацией опасных природных явлений и техногенных процессов на данной территории.

Перечень видов деятельности, осуществление которых допускается и (или) запрещается в границах 2-й и 3-й зон округа горно-санитарной охраны, установлен в Приложении к Постановлению № 1186 (далее – Перечень).

Для осуществления видов деятельности, которые не запрещаются в соответствии с Перечнем, допускаются строительство, реконструкция, эксплуатация и капитальный ремонт зданий и сооружений, а также возведение, эксплуатация и демонтаж некапитальных строений и сооружений.

Зона	Запрещено:	Допускается:
В границах *второй зоны*	– осуществление хозяйственной и иной деятельности, загрязняющей окружающую среду, природные лечебные ресурсы и приводящей к их истощению (утрате), истощению (утрате) их лечебных свойств; – вырубка зелёных насаждений, кроме рубок ухода за лесом, санитарных рубок, рубок, связанных со строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом и эксплуатацией объектов капитального строительства и некапитальных объектов, в т. ч. линейных объектов, сооружений санаторно-курортных организаций, курортных терренкуров, рубок в целях обеспечения охраны земель сельскохозяйственного назначения, а также непосредственно связанных с созданием и развитием сферы санаторно-курортного лечения и медицинской реабилитации.	– строительство жилых домов, организация и обустройство садовых земельных участков или огородных земельных участков и размещение модульных некапитальных средств размещения (глэмпинги, кемпинги) с централизованными системами водоснабжения и канализации; – деятельность, связанная непосредственно с созданием и развитием санаторно-курортного лечения и медицинской реабилитации, а также размещение: а) зданий и сооружений, предназначенных для размещения приёмного отделения или регистратуры, диагностических отделений (кабинетов) лечебных отделений (кабинетов); б) грязелечебниц; в) бальнеологических лечебниц; г) питьевых источников (питьевых бюветов или галерей); д) зданий и сооружений, предназначенных для круглосуточного пребывания граждан; е) объектов, в том числе линейных, коммунально-бытовой, транспортной и инженерной инфраструктуры, обеспечивающих функционирование объектов, указанных в пп. «а» – «д»; ж) строений, сооружений, которые не имеют прочной связи с землёй и конструктивные характеристики которых позволяют осуществить их перемещение и (или) демонтаж и последующую сборку без несоразмерного ущерба назначению и без изменения основных характеристик строений, сооружений (в том числе киосков, навесов и других подобных строений, сооружений); з) каптажных сооружений; и) малых архитектурных форм; к) терренкуров, павильонов для отдыха; – строительство автомобильных дорог, за исключением автомагистралей, не допускающих загрязнение окружающей среды, природных лечебных ресурсов и не приводящих к их истощению (утрате), истощению (утрате) их лечебных свойств; – размещение коллективных стоянок автотранспорта с соответствующей системой очистки от твёрдых отходов, отработанных масел и сточных вод; – разведка и добыча питьевых и технических подземных вод при условии обеспечения требований в сфере охраны окружающей среды; – строительство объектов туристской индустрии, обороны страны и безопасности государства, зданий и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, социально-культурного, физкультурно-спортивного назначения, которые не загрязняют окружающую среду, природные лечебные ресурсы и не приводят к их истощению (утрате), истощению (утрате) их лечебных свойств.

Зона	Запрещено:	Допускается:
В границах *третьей зоны*	– осуществление хозяйственной и иной деятельности, загрязняющей окружающую среду, природные лечебные ресурсы и приводящей к их истощению (утрате), истощению (утрате) их лечебных свойств; – осуществление определённых видов деятельности, перечисленных в п. 9 Перечня; – размещать здания и сооружения, которые являются: а) объектами инфраструктуры речного порта, расположенного на внутренних водных путях РФ; б) объектами инфраструктуры морского порта; в) объектами, предназначенными для приёма, отправки воздушных судов и обслуживания воздушных перевозок, за исключением объектов единой системы организации воздушного движения; г) объектами инфраструктуры железнодорожного транспорта, за исключением объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта, предназначенных для пассажирских перевозок.	

1.4.14. Приаэродромная территория

Значительные изменения в регулировании порядка установления приаэродромной территории и режима хозяйственной деятельности на ней связаны с принятием законов № 135-ФЗ[1] и № 191-ФЗ[2].

Ранее особенностью режима этой зоны являлась необходимость согласования капитального строительства одновременно:

- со старшим авиационным начальником аэродрома;
- с собственником аэродрома (ст. 46 Воздушного кодекса РФ, далее в настоящем подразделе – ВК РФ, п. 58 Постановления № 138[3] в предыдущей редакции).

При этом признавалось, что при отсутствии таких согласований, если объект строится в пределах приаэродромной территории, в выдаче разрешения на строительство должно быть отказано[4]. Если объект уже построен без получения соответствующих согласований, он может быть признан самовольной постройкой[5].

В соответствии с изменениями 2017 года необходимость согласования размещения объектов капитального строительства в пределах приаэродромной территории была заменена не-

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

[2] Федеральный закон от 11.06.2021 № 191-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] Постановление Правительства РФ от 11.03.2010 № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации».

[4] Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 06.03.2014 по делу № А33-8067/2012.

[5] См. п. 10 Обзора судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации (Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 09.12.2010 № 143).

обходимостью соблюдать особый режим хозяйственной деятельности в границах подзон приаэродромной территории, что проверяется в рамках процедуры выдачи (а также прекращения действия) разрешения на строительство. Предусмотрена детальная процедура установления приаэродромной территории, введены общие ограничения деятельности на приаэродромной территории, конкретизируемые в решении об установлении конкретной приаэродромной территории, введены новые правила в части выдачи разрешений на строительство в границах приаэродромной территории.

Также было исключено отдельное регулирование ограничений хозяйственной деятельности в районе аэродрома и в зоне посадки (ст. 47 ВК РФ, п.п. 59 и 60 Постановления № 138 в предыдущей редакции).

В соответствии со ст. 47 ВК РФ приаэродромная территория устанавливается решением уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти в целях обеспечения безопасности полётов воздушных судов, перспективного развития аэропорта и исключения негативного воздействия оборудования аэродрома и полётов воздушных судов на здоровье человека и окружающую среду. Указанным решением на приаэродромной территории устанавливаются ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности.

Правила установления приаэродромной территории, выделения подзон на приаэродромной территории и определения границ седьмой подзоны приаэродромной территории (далее в настоящем разделе – Правила) утверждены Постановлением № 1460[1].

Проект решения (акта) об установлении приаэродромной территории (далее – проект) подготавливается:

а) застройщиком, который осуществляет строительство и реконструкцию сооружения аэродрома, – при архитектурно-строительном проектировании в целях строительства, реконструкции сооружений аэродрома;
б) оператором аэродрома – в отношении аэродромов, введённых в эксплуатацию до дня вступления в силу закона № 135-ФЗ (01.07.2017) (под оператором аэродрома понимается оператор аэродрома гражданской авиации, организация, осуществляющая эксплуатацию аэродрома экспериментальной авиации, федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром государственной авиации, или организация, уполномоченная указанным федеральным органом исполнительной власти).

Проект утверждается уполномоченным органом при наличии положительного санитарно-эпидемиологического заключения Роспотребнадзора.

Принятию решения уполномоченным органом предшествует согласование проекта высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, в границах территории которого полностью или частично расположена приаэродромная территория, в отношении которой подготовлен проект, осуществляемое с учётом заключений уполномоченных органов местного самоуправления муниципальных образований, в границах территорий которых полностью или частично расположена приаэродромная территория.

В случае наличия разногласий в отношении проекта высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в соответствующий уполномоченный федеральный орган направляется отказ в согласовании проекта акта об установлении приаэродромной территории с приложением перечня замечаний, послуживших основаниями для такого отказа, а также с обоснованием позиции по существу каждого из замечаний, подписанный высшим должност-

[1] Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека при согласовании проекта акта об установлении приаэродромной территории и при определении границ седьмой подзоны приаэродромной территории» в редакции Постановления Правительства РФ от 24.01.2023 № 78 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 02.12.2017 № 1460».

ным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), его заместителем или уполномоченным им должностным лицом.

Уполномоченный федеральный орган в течение 10 рабочих дней со дня получения от органов государственной власти субъектов РФ отказа в согласовании проекта акта об установлении приаэродромной территории направляет в указанные органы таблицу разногласий с указанием позиции по представленным замечаниям для урегулирования разногласий.

Органы государственной власти субъектов РФ в течение 10 рабочих дней рассматривают представленную таблицу разногласий и направляют в уполномоченный федеральный орган в случае урегулирования разногласий письмо о согласовании проекта акта об установлении приаэродромной территории, подписанное уполномоченным должностным лицом, а в случае, если разногласия не урегулированы, – таблицу разногласий, подписанную уполномоченным должностным лицом.

Уполномоченный федеральный орган в течение 10 рабочих дней со дня поступления подписанной таблицы разногласий проводит согласительное совещание по рассмотрению разногласий по проекту акта об установлении приаэродромной территории. В случае, если замечания не будут устранены по итогам проведения согласительного совещания, уполномоченный федеральный орган направляет таблицу разногласий, отказ в согласовании проекта акта, а также проект акта об установлении приаэродромной территории в Правительственную комиссию по транспорту для принятия решения по разногласиям в отношении указанного проекта акта.

Правительственная комиссия по транспорту в течение 60 дней со дня поступления документов по разногласиям в отношении проекта акта об установлении приаэродромной территории принимает решение об установлении приаэродромной территории уполномоченным федеральным органом исполнительной власти либо о необходимости доработки проекта акта об установлении приаэродромной территории или проекта акта об установлении седьмой подзоны приаэродромной территории указанного территориального органа.

Подготовка проекта осуществляется на основе результатов проведённых исследований, в том числе научно-исследовательских работ в части, касающейся обеспечения безопасности полётов воздушных судов, перспективного развития аэродрома и исключения негативного воздействия оборудования аэродрома и полётов воздушных судов на здоровье человека и окружающую среду, и в части, касающейся несоответствия эквивалентного уровня звука, возникающего в связи с полётами воздушных судов, санитарно-эпидемиологическим требованиям.

Решение (акт) об установлении приаэродромной территории (далее – решение) принимается:

а) в отношении аэродромов государственной авиации – федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром государственной авиации;
б) в отношении аэродромов экспериментальной авиации – Министерством промышленности и торговли РФ;
в) в отношении аэродромов гражданской авиации – Федеральным агентством воздушного транспорта (Росавиация).

Решение об установлении приаэродромной территории включает в себя:

а) текстовое и графическое описания местоположения границ приаэродромной территории и выделенных на ней 7 подзон и зон (секторов) внутри указанных подзон, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, используемой для ведения ЕГРН;
б) перечень ограничений использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности.

В отношении аэродрома совместного базирования или аэродрома совместного использования решение об установлении приаэродромной территории утверждается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром, по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, которым разрешено совместное базирование на аэродроме или которые осуществляют совместное использование аэродрома.

После принятия решения об установлении приаэродромной территории соответствующий орган направляет его копию в срок, не превышающий 5 рабочих дней со дня вступления в силу решения об установлении приаэродромной территории, в Росреестр, а также в органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах территорий которых полностью или частично расположена приаэродромная территория.

Исключение аэродрома из Государственного реестра аэродромов и вертодромов гражданской авиации РФ, или Государственного реестра аэродромов и вертодромов государственной авиации РФ, или Государственного реестра аэродромов и вертодромов экспериментальной авиации РФ является основанием для прекращения существования приаэродромной территории в отношении такого аэродрома.

Приаэродромная территория устанавливается бессрочно.

На приаэродромной территории могут выделяться следующие подзоны, в которых устанавливаются ограничения использования объектов недвижимости и осуществления деятельности.

Таблица 18. ПОДЗОНЫ ПРИАЭРОДРОМНОЙ ТЕРРИТОРИИ

Подзона	Границы	Ограничение хозяйственной деятельности
Первая подзона	по внешним границам земельных участков, предоставленных для размещения и эксплуатации зданий, сооружений и оборудования, подлежащих размещению в указанных подзонах, отграничивающим такие земельные участки от земельных участков, предназначенных для иных целей	запрещается размещать объекты, не предназначенные для организации и обслуживания воздушного движения и воздушных перевозок, обеспечения взлёта, посадки, руления и стоянки воздушных судов
Вторая подзона		запрещается размещать объекты, не предназначенные для обслуживания пассажиров и обработки багажа, грузов и почты, обслуживания воздушных судов, хранения авиационного топлива и заправки воздушных судов, обеспечения энергоснабжения, а также объекты, не относящиеся к инфраструктуре аэропорта
Третья подзона	в границах полос воздушных подходов, установленных в соответствии с Федеральными правилами использования воздушного пространства, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 № 138	запрещается размещать объекты, высота которых превышает ограничения, установленные уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти при установлении соответствующей приаэродромной территории
Четвёртая подзона	по границам зон действия средств радиотехнического обеспечения полётов воздушных судов и авиационной электросвязи, обозначенным в аэронавигационном паспорте аэродрома гражданской авиации, инструкции по производству полётов в районе аэродрома государственной (экспериментальной) авиации	запрещается размещать объекты, создающие помехи в работе наземных объектов средств и систем обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи, предназначенных для организации воздушного движения и расположенных вне первой подзоны, за исключением объектов, предназначенных для пресечения нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве органами государственной власти, организациями и лицами, на которые законодательством РФ возложены такие полномочия
Пятая подзона	по границам, установленным исходя из требований безопасности полётов и промышленной безопасности опасных производственных объектов с учётом максимального радиуса зон поражения в случаях происшествий техногенного характера на опасных производственных объектах	запрещается размещать опасные производственные объекты, функционирование которых может повлиять на безопасность полётов воздушных судов
Шестая подзона	по границам, установленным на удалении 15 км от контрольной точки аэродрома	запрещается размещать объекты, способствующие привлечению и массовому скоплению птиц[1]

Подзона	Границы	Ограничение хозяйственной деятельности
Седьмая подзона	по границам, установленным согласно методике(2) установления седьмой подзоны приаэродромной территории, расчёта и оценки рисков для здоровья человека, указанной в п. 5.4 ст. 47 ВК РФ. Зонирование седьмой подзоны осуществляется в соответствии с методикой установления седьмой подзоны с учётом возможности применения мер по предупреждению и (или) устранению негативного физического воздействия (по шуму)(3)	перечень ограничений использования земельных участков устанавливается в соответствии с земельным законодательством с учётом положений ст. 47 ВК РФ(4)

(1) В силу п. 1(4) Положения о приаэродромной территории, утв. Постановлением Правительства РФ от 02.12.2017 № 1460 (в ред. от 02.02.2023), объекты по обращению с ТКО, пищевыми и биологическими отходами, расположенные в границах шестой подзоны, не признаются объектами, способствующими привлечению и массовому скоплению птиц при наличии заключения по результатам орнитологического исследования, содержащего выводы об отсутствии факторов, способствующих привлечению и массовому скоплению птиц и (или) о достаточности мер защиты объекта по обращению с отходами от привлечения и массового скопления птиц.
Рекомендуемое минимальное расстояние (км) от контрольной точки аэродрома до объектов по обращению с отходами, расположенных в шестой подзоне приаэродромной территории, в зависимости от степени защиты таких объектов от привлечения и массового скопления птиц определено в Приложении № 1 к Положению о приаэродромной территории.

(2) Приказ Роспотребнадзора от 07.12.2022 № 664 «Об утверждении Методики установления седьмой подзоны приаэродромной территории, расчёта и оценки рисков для здоровья человека».

(3) Негативным физическим воздействием признаётся несоответствие эквивалентного уровня звука, возникающего в связи с полётами воздушных судов, санитарно-эпидемиологическим требованиям (пп. 7 п. 3 ст. 47 ВК РФ).

(4) Ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности не применяются в отношении земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости, права на которые возникли у граждан или юридических лиц до дня установления седьмой подзоны приаэродромной территории, а также в отношении объектов недвижимости, разрешение на строительство которых получено до установления этой подзоны, или в случаях, если для строительства, реконструкции указанных объектов недвижимости не требуется выдача разрешения на строительство в отношении объектов недвижимости, строительство которых начато до установления этой подзоны.

Приаэродромная территория устанавливается с выделением с первой по седьмую подзоны в соответствии с п. 5 ст. 47 ВК РФ или в случае, предусмотренном п. 5.2 ст. 47 ВК, с выделением с первой по шестую подзон с последующим установлением седьмой подзоны в соответствии с пунктом 5.3 ст. 47 ВК РФ. Особенности разрешения разногласий между уполномоченными органами и Роспотребнадзором при определении границ седьмой подзоны приаэродромной территории определены в п.п. 6–10 Правил разрешения разногласий[1].

В случае, если до 01.07.2021 седьмая подзона приаэродромной территории аэродромов, введённых в эксплуатацию до указанной даты, не была установлена, седьмая подзона приаэродромной территории таких аэродромов подлежала установлению до 01.01.2025 в соответствии с требованиями ст. 47 ВК РФ.

Так, например, Приказом Росавиации от 24.12.2024 № 1161-П[2] в отношении аэродрома Санкт-Петербург (Пулково) была установлена приаэродромная территория в составе с 1-й по 6-ю подзоны. Соответственно, до 01.01.2025 в установленном законом порядке должна была быть установлена также 7-я подзона, однако это произошло лишь в марте 2025 года[3].

В случае, если до 01.07.2021 приаэродромная территория установлена с выделением с первой по седьмую подзон приаэродромной территории или с выделением с первой по шестую подзон приаэродромной территории, такая приаэродромная территория признаётся установленной.

[1] Правила разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека при согласовании проекта акта об установлении приаэродромной территории и при определении границ седьмой подзоны приаэродромной территории, утверждённые Постановлением Правительства РФ от 02.12.2017 № 1460 (в ред. Постановления Правительства РФ от 02.12.2021 № 2183).

[2] Приказ Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиации) от 24.12.2024 № 1161-П «Об установлении приаэродромной территории аэродрома гражданской авиации Санкт-Петербург (Пулково)».

[3] Решение руководителя управления Роспотребнадзора по Санкт-Петербургу № 001-ПАТ «Об установлении границ 7-й подзоны приаэродромной территории аэродрома Санкт-Петербурга (Пулково)».

До установления седьмой подзоны приаэродромной территории в соответствии с требованиями ВК РФ использование земельных участков в целях, предусмотренных ограничениями, определёнными в соответствии с пп. 7 п. 3 ст. 47 ВК РФ, в границах приаэродромных территорий или в границах полос воздушных подходов, установленных до 01.01.2021, осуществляется при наличии санитарно-эпидемиологического заключения Роспотребнадзора, если иное не предусмотрено п.п. 10, 12 и 13 ст. 4 закона № 135-ФЗ.

До определения в соответствии с пп. 7 п. 3 ст. 47 ВК РФ ограничений использования земельных участков в седьмой подзоне приаэродромной территории использование земельных участков в целях строительства, реконструкции объектов капитального строительства, для которых установлены санитарно-эпидемиологические требования к уровням шума, осуществляется при наличии санитарно-эпидемиологического заключения Роспотребнадзора, если иное не предусмотрено п.п. 12 и 13 ст. 4 закона № 135-ФЗ[1].

Стоит отметить, что до установления приаэродромных территорий в порядке, предусмотренном ВК РФ, получение согласования для размещения объекта, а также санитарно-эпидемиологического заключения не требуется при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства на земельных участках, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, ведения гражданами садоводства для собственных нужд, индивидуального жилищного строительства, строительства гражданами гаражей для собственных нужд. После установления приаэродромных территорий в установленном законом порядке использование таких земельных участков и созданных на них объектов недвижимости, строительство новых объектов недвижимости осуществляются в соответствии с ограничениями, установленными в границах таких территорий, с учётом особенностей, предусмотренных федеральными законами.

Кроме того, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 11.03.2010 № 138[2] при строительстве, реконструкции, сносе объекта капитального строительства вне границ приаэродромной территории застройщик (технический заказчик работ по сносу объекта) в срок не более 30 дней обязан проинформировать территориальный орган Федерального агентства воздушного транспорта любым из способов, предусмотренных в абз. 1 п. 61 такого Постановления:

- о достижении объектом капитального строительства высоты 50 метров над уровнем поверхности земли с указанием геодезических координат такого объекта и его проектной высоты;
- о завершении строительства, реконструкции объекта капитального строительства высотой 50 метров и более над уровнем поверхности земли с указанием его геодезических координат и высоты над уровнем поверхности земли – в случае соответствия фактической высоты такого объекта его проектной высоте;
- о завершении строительства, реконструкции объекта капитального строительства высотой 50 метров и более над уровнем поверхности земли с указанием его геодезических координат и высоты над уровнем поверхности земли – в случае соответствия фактической высоты такого объекта его проектной высоте;
- о сносе объекта капитального строительства высотой 50 метров и более с указанием его геодезических координат.

Это требование распространяется на всю территорию муниципального образования за пределами района аэродрома и связано с необходимостью обеспечения безопасности полётов. Законами № 135-ФЗ и № 264-ФЗ были также внесены существенные изменения в ГрК РФ в связи с совершенствованием законодательной базы в области установления и использования приаэродромной территории:

[1] П. 10 ст. 4 закона № 135-ФЗ в ред. от 01.05.2022.

[2] П. 61 в редакции Постановления Правительства РФ от 02.12.2020 № 1991.

1. В части приведения ПЗЗ в соответствие с ограничениями, установленными на приаэродромной территории

Так, в п.п. 7–8 ст. 30 ГрК РФ закреплено, что утверждённые ПЗЗ не применяются в части, противоречащей ограничениям использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности, установленным в границах зон с особыми условиями использования территорий.

Срок приведения утверждённых ПЗЗ в соответствие с ограничениями использования объектов недвижимости, установленными в границах зон с особыми условиями использования территорий, не может превышать 6 месяцев. При этом в случае приведения ПЗЗ в соответствие с ограничениями использования объектов недвижимости, установленными в границах зон с особыми условиями использования территорий, общественные обсуждения или публичные слушания не проводятся, проект о внесении соответствующих изменений в ПЗЗ не подлежит рассмотрению комиссией по подготовке проекта Правил землепользования и застройки.

2. В части подготовки проекта ПЗЗ

Исключён п. 8.2 ст. 31 ГрК, в соответствии с которым проект ПЗЗ, подготовленный применительно к территории муниципального образования, в границах которого полностью или частично расположена приаэродромная территория, подлежал направлению в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти на согласование.

3. В части предоставления разрешения на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства

Предоставление разрешения на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства не допускается, если такое отклонение не соответствует ограничениям использования объектов недвижимости, установленным в границах зон с особыми условиями территорий (п. 8 ст. 40 ГрК РФ).

Необходимо отметить, что законом № 135-ФЗ предусмотрены важные переходные положения, действующие до установления приаэродромных территорий в соответствии с новым порядком (ст. 4 закона № 135-ФЗ):

а) уполномоченные Правительством РФ федеральные органы исполнительной власти по согласованию с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ обязаны утвердить имеющиеся карты (схемы), на которых отображены границы полос воздушных подходов на аэродромах экспериментальной авиации, аэродромах государственной авиации, аэродромах гражданской авиации, границы СЗЗ аэродромов, а также разместить указанные карты (схемы) на своём сайте (если сведения о границах приаэродромных территорий внесены в ГКН до 01.01.2016, то уполномоченные органы обязаны разместить на своих сайтах описание местоположения таких границ).

Указанная информация в настоящее время размещена на официальных сайтах соответствующих органов: на сайте Росавиации[1] (аэродромы гражданской авиации), Минобороны[2] (аэродромы государственной авиации; как правило, применительно к конкретному аэродрому указываются войсковая часть/организация, которые базируются на аэродроме и которые при подтверждении соответствующих полномочий могут давать согласования – см. далее), Минпромторга[3] (аэродромы экспериментальной авиации; применительно к конкретному аэродро-

[1] https://www.favt.ru/dejatelnost-ajeroporty-i-ajerodromy-priaerodromnie-territorii?id=3866

[2] https://new.mil.ru/ministry/structure/forces/type/vks/structure/air/airfields

[3] https://minpromtorg.gov.ru/storage/open_data/dataset-files/e2658750-f8cb-4904-86dd-ed42a1fd6b82/ce52bde1-263444cb-a446-b9e736e27b07.docx

му указывается организация, осуществляющая эксплуатацию аэродрома экспериментальной авиации).

Также схемы ПВП (ранее утверждённых приаэродромных территорий) размещены в некоторых ГИС в области градостроительства, например, на Геопортале Подмосковья[1], документах градостроительного зонирования (например, ПЗЗ Санкт-Петербурга в ред. 2020 года). Однако при использовании соответствующих дополнительных ресурсов информацию всегда нужно сравнивать со схемами на сайтах указанных ранее органов.

б) до установления с первой по шестую подзон приаэродромной территории архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция ОКС, размещение радиотехнических и иных объектов, которые могут угрожать безопасности полётов воздушных судов, оказывать негативное воздействие на здоровье человека и окружающую среду, создавать помехи в работе радиотехнического оборудования, установленного на аэродроме, объектов радиолокации и радионавигации, предназначенных для обеспечения полётов воздушных судов, в границах приаэродромных территорий, полос воздушных подходов на аэродромах, санитарно-защитных зон аэродромов (п. «а») должны осуществляться при условии согласования размещения[2] этих объектов в срок не более чем 30 дней:
   - с организацией, осуществляющей эксплуатацию аэродрома экспериментальной авиации, – для аэродрома экспериментальной авиации;
   - с организацией, уполномоченной федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром государственной авиации, – для аэродрома государственной авиации;
   - с Федеральным агентством воздушного транспорта (Росавиация) – для аэродрома гражданской авиации.

Указанное согласование осуществляется при наличии положительного санитарно-эпидемиологического заключения Роспотребнадзора о соответствии размещения указанных объектов требованиям законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, если иное не предусмотрено ст. 4 закона № 135-ФЗ.

В случае непредставления согласования размещения объектов или непредставления отказа в согласовании их размещения в установленный срок размещение объекта считается согласованным.

Необходимо отметить, что по смыслу закона № 135-ФЗ приаэродромные территории должны быть установлены по новым правилам в течение 360 дней со дня официального опубликования данного закона (п.п. 5 и 6 ст. 4 закона № 135-ФЗ), и сам переходный период согласования строительства в ПВП (СЗЗ, ранее установленных приаэродромных территориях) должен являться непродолжительным.

Однако со дня официального опубликования закона № 135-ФЗ прошло уже более трёх лет, вместе с тем из открытых источников следует, что приаэродромные территории по новым правилам длительное время не устанавливались. Только в 2020–2021 гг. началось заметное изменение указанной тенденции[3].

в) в отношении аэродромов, введённых в эксплуатацию до дня вступления в силу закона № 135-ФЗ, предусмотрено в т. ч. следующее:

---

[1] https://rgis.mosreg.ru/v3/#/map?bbox=35.04089,54.56569,40.30334,56.60486

[2] О требованиях к заявлению о согласовании, рекомендуемых основаниях для отказа в приёме документов для согласования, рекомендациях территориальным органам Росавиации, рекомендуемых критериях оценки влияния объекта на безопасность полётов воздушных судов, основаниях для отказа в согласовании см. Письмо Росавиации от 16.08.2022 № Исх-33341/04 «О согласовании размещения объектов в границах приаэродромных территорий, полос воздушных подходов и санитарно-защитных зон аэродромов гражданской авиации».

[3] Напр., были установлены приаэродромные территории аэродрома Нижний Новгород (Стригино), аэродрома Симферополь, аэродрома Екатеринбург (Кольцово) и др.

- до установления приаэродромных территорий в новом порядке ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности, установленные до дня вступления в силу закона № 135-ФЗ, а также ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности в границах указанных в п. «а» приаэродромных территорий, полос воздушных подходов на аэродромах, санитарно-защитных зон аэродромов не применяются:
  – в отношении ОКС, архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция которых согласованы до вступления в силу новых правил собственником соответствующего аэродрома и (или) уполномоченным органом государственной власти, осуществляющим полномочия собственника соответствующего аэродрома;
  – в отношении земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости, права на которые возникли у граждан или юридических лиц до дня вступления в силу закона № 135-ФЗ, за исключением случаев, если эти ограничения установлены в целях обеспечения безопасности полётов воздушных судов;
- ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности, установленные в седьмой подзоне приаэродромной территории, не применяются в отношении земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости, права на которые возникли у граждан или юридических лиц до дня установления седьмой подзоны приаэродромной территории, а также в отношении объектов недвижимости, разрешение на строительство которых получено до установления этой подзоны, или в случаях, если для строительства, реконструкции указанных объектов недвижимости не требуется выдача разрешения на строительство в отношении объектов недвижимости, строительство которых начато до установления этой подзоны.

1.4.15. Рыбохозяйственные заповедные зоны

Правовой режим этой зоны с особыми условиями использования устанавливается Федеральным законом от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее – закон № 166-ФЗ).

Стоит отметить, что ранее законом № 166-ФЗ также была предусмотрена рыбоохранная зона – территория, прилегающая к акватории водного объекта рыбохозяйственного значения (ст. 48 закона № 166-ФЗ). Однако с 01.01.2022 такая зона была отменена ввиду принятия Федерального закона от 30.12.2021 № 445-ФЗ[1], которым ст. 48 закона № 166-ФЗ была признана утратившей силу. В продолжение указанных изменений Постановлением Правительства РФ от 20.05.2022 № 923 были признаны утратившими силу и иные акты, регулирующие вопросы рыбоохранной зоны[2].

Рыбохозяйственной заповедной зоной является водный объект или его часть с прилегающей к такому объекту или его части территорией, на которых устанавливается особый режим хозяйственной и иной деятельности в целях сохранения водных биоресурсов, в том числе сохранения условий для их воспроизводства, и создания условий для развития аквакультуры и рыболовства (п.п. 1–2 ст. 49 закона № 166-ФЗ).

[1] Федеральный закон от 30.12.2021 № 445-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] В частности, были признаны утратившими силу Постановление Правительства Российской Федерации от 06.10.2008 № 743 «Об утверждении Правил установления рыбоохранных зон», Постановление Правительства Российской Федерации от 20.01.2016 № 11 «О внесении изменений в Правила установления рыбоохранных зон», п. 2 изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации в части нормативно-правового регулирования в сфере недропользования, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2020 № 1822 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части нормативно-правового регулирования в сфере недропользования».

Такие зоны устанавливаются Министерством сельского хозяйства РФ по согласованию с Минприроды, органами исполнительной власти субъектов РФ, на территории которых предполагается образование рыбохозяйственных заповедных зон, а также в прямо предусмотренных случаях с иными федеральными органами. Порядок их образования, изменения и прекращения урегулирован Правилами установления рыбохозяйственных заповедных зон, изменения их границ, принятия решений о прекращении существования рыбохозяйственных заповедных зон[1].

При определении границ рыбохозяйственной заповедной зоны учитываются:

- данные государственного мониторинга водных биоресурсов, свидетельствующие о необходимости установления рыбохозяйственной заповедной зоны;
- значение особо ценных и ценных видов водных биоресурсов, в целях сохранения которых устанавливается рыбохозяйственная заповедная зона, для развития аквакультуры (рыбоводства) и рыболовства, а также их биологические особенности;
- наличие негативных факторов, связанных с осуществлением хозяйственной или иной деятельности, оказывающей воздействие на состояние водных биоресурсов и среды их обитания вплоть до утраты ими промыслового значения[2].

Размер (площадь) рыбохозяйственной заповедной зоны и её границы определяются с учётом протяжённости и (или) площади акватории водного объекта рыбохозяйственного значения или его части и размера прилегающей к водному объекту или его части территории.

Размер прилегающей к водному объекту или его части территории – с учётом рельефа местности, а также иных физико-географических условий, обеспечивающих сохранение особо ценных и ценных видов водных биоресурсов.

Прилегающая к водному объекту или его части территория не должна превышать расстояния 5 километров от границ водного объекта, а в случае, если в границы рыбохозяйственной заповедной зоны не включаются горные и лесные массивы, – 3 километра[3].

Правила также определяют места, где не устанавливаются рыбохозяйственные заповедные зоны. Так, они не подлежат установлению в границах:

- особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения;
- районов, используемых в интересах обороны Российской Федерации, и подходов к ним;
- морских районов расположения объектов навигационно-гидрографического обеспечения безопасности мореплавания, включая их охранные зоны;
- морских портов, установленных путей движения судов, в том числе фарватеров и морских каналов, морских коридоров и схем разделения движения в территориальном море, прилежащей зоне и исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- районов захоронения донного грунта;
- морских районов с особыми условиями плавания, включая запретные и временно опасные для плавания районы, в которых полностью или временно ограничиваются плавание, постановка на якорь, дноуглубительные, взрывные и иные подводные работы, пролёт, зависание, посадка (приводнение) летательных аппаратов и другая деятельность;
- морских режимных и бывших опасных от мин районов, а также районов затопленных взрывчатых веществ.

Информация об установлении рыбохозяйственной заповедной зоны должна быть опубликована на сайте Министерства сельского хозяйства РФ и в Федеральной государственной информационной системе территориального планирования.

---

[1] Постановление Правительства РФ от 16.11.2023 № 1928 «Об утверждении Правил установления рыбохозяйственных заповедных зон, изменения их границ, принятия решений о прекращении существования рыбохозяйственных заповедных зон».

[2] П. 5 Постановления Правительства РФ № 1928.

[3] П. 6 Постановления Правительства РФ № 1928.

В соответствии с п. 3 ст. 49 закона № 166-ФЗ в рыбохозяйственных заповедных зонах могут быть запрещены полностью или частично, постоянно или временно либо ограничены следующие виды деятельности:

- разведка и добыча полезных ископаемых;
- судоходство;
- транспортировка углеводородов и продукции из них трубопроводным транспортом;
- сплав древесины (лесоматериалов);
- деятельность, влекущая за собой изменения гидрологического режима, за исключением осуществления мероприятий по рыбохозяйственной мелиорации;
- сброс сточных, в том числе дренажных вод в водный объект;
- строительство гидроэлектростанций;
- рубка лесных насаждений;
- строительство промышленных объектов;
- использование сточных вод в целях регулирования плодородия почв;
- размещение кладбищ, объектов уничтожения биологических отходов, объектов размещения отходов производства и потребления, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ, пунктов захоронения радиоактивных отходов;
- осуществление авиационных мер по борьбе с вредными организмами;
- движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие;
- строительство и реконструкция автозаправочных станций, складов горюче-смазочных материалов, станций технического обслуживания, используемых для технического осмотра и ремонта транспортных средств, осуществление мойки транспортных средств;
- хранение пестицидов и агрохимикатов (за исключением хранения агрохимикатов в специализированных хранилищах на территориях морских портов за пределами границ прибрежных защитных полос), применение пестицидов и агрохимикатов;
- распашка земель;
- размещение отвалов размываемых грунтов;
- выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

Правила также определяют, что хозяйственная и иная деятельность, осуществляемая до дня установления рыбохозяйственной заповедной зоны в соответствии с законодательством РФ в области охраны окружающей среды и законодательством РФ в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, не ограничивается.

При этом со дня принятия решения об установлении рыбохозяйственной заповедной зоны или изменении её границ на земельных участках, расположенных в границах такой зоны, не допускаются строительство, использование зданий, сооружений, разрешённое использование (назначение) которых не соответствует ограничениям использования земельных участков, предусмотренным решением об установлении рыбохозяйственной заповедной зоны или изменении её границ, а также иное использование земельных участков, не соответствующее указанным ограничениям. Реконструкция указанных зданий, сооружений может осуществляться только путём их приведения в соответствие с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах рыбохозяйственной заповедной зоны[1].

Особенности пользования землёй в пределах рыбохозяйственных заповедных зон установлены ст. 50 закона № 166-ФЗ.

Предусмотрено, что территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территории, архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция, капитальный ремонт и иная деятельность осуществляются:

[1] П. 11 Постановления Правительства РФ № 1928.

- только по согласованию с Федеральным агентством по рыболовству;
- при условии применения мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания.

Правовой режим рыбохозяйственной заповедной зоны озера Байкал устанавливается в соответствии с законом № 166-ФЗ и Федеральным законом от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал». Порядок согласования с агентством по рыболовству отдельных видов работ регулируется Правилами согласования, утверждёнными Постановлением Правительства РФ от 30.05.2025 № 799[1].

Указанными правилами предусмотрено, что Федеральное агентство по рыболовству осуществляет согласование:

а) строительства и реконструкции объектов капитального строительства во внутренних морских водах РФ, в территориальном море РФ, на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ, проектная документация которых является объектом государственной экологической экспертизы, а также в случае строительства и реконструкции объектов капитального строительства на территории 2 и более субъектов РФ;
б) внедрения новых технологических процессов и осуществления иной деятельности во внутренних морских водах РФ, в территориальном море РФ, на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ, а также в случае внедрения указанных процессов и осуществления иной деятельности на территории 2 и более субъектов РФ и в трансграничных водных объектах.

Территориальные органы Федерального агентства по рыболовству осуществляют согласование:

а) строительства и реконструкции объектов капитального строительства – в случае строительства и реконструкции указанных объектов на территории одного субъекта РФ;
б) внедрения новых технологических процессов и осуществления иной деятельности – в случае внедрения указанных процессов и осуществления иной деятельности на территории одного субъекта РФ.

Лицо, намеревающееся осуществить капитальное строительство или реконструкцию во внутренних морских водах РФ, в территориальном море РФ, на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ, а также строительство и реконструкцию объектов капитального строительства на территории двух и более субъектов РФ, обязано предварительно направить в соответствующий орган заявку о согласовании деятельности с приложением отдельных разделов проектной документации. В течение 30 дней (15 дней в случае согласования деятельности, направленной на предупреждение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера при прогнозировании угрозы возникновения таких ситуаций) документы должны быть рассмотрены и согласованы, если они соответствуют требованиям природоохранного законодательства. Если нарушения обнаружены, то заявитель вправе после устранения недостатков направить документы на рассмотрение повторно.

Применение мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания регулируется Положением о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания (далее в настоящем подразделе – Положение)[2].

[1] Постановление Правительства РФ от 30.05.2025 № 799 «О согласовании Федеральным агентством по рыболовству строительства и реконструкции объектов капитального строительства, внедрения новых технологических процессов и осуществления иной деятельности, оказывающей воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания» (вместе с «Правилами согласования Федеральным агентством по рыболовству строительства и реконструкции объектов капитального строительства, внедрения новых технологических процессов и осуществления иной деятельности, оказывающей воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания»).

[2] Утв. Постановлением Правительства РФ от 29.05.2025 № 785 «Об утверждении Положения о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания».

Одной из таких мер является оценка воздействия планируемой деятельности на биоресурсы. Такая оценка должна проводиться при осуществлении архитектурно-строительного проектирования на основании правил, установленных Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». По результатам проведения оценки проектировщик должен обеспечить включение в документацию перечня мер по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания из предусмотренных пп.пп. «в»–«з» п. 2 Положения (установка рыбозащитных сооружений и т. п.).

Отсутствие соответствующей информации в проектной документации является основанием для отказа в согласовании капитальных работ Федеральным агентством по рыболовству.

Федеральным законом от 27.12.2019 № 504-ФЗ КоАП РФ был дополнен ст. 8.48, в которой предусмотрена административная ответственность за строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, внедрение новых технологических процессов или осуществление иной деятельности, оказывающей неблагоприятное воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания, без применения мер по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания, предусмотренных Положением (п. 1 ст. 8.48 КоАП РФ). За указанное правонарушение установлен административный штраф – на граждан в размере от 3 тысяч до 5 тысяч рублей; на должностных лиц – от 10 тысяч до 15 тысяч рублей; на юридических лиц – от 100 тысяч до 200 тысяч рублей.

В п. 2 ст. 8.48 КоАП РФ запрещается территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территории, архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов капитального строительства, внедрение новых технологических процессов или осуществление иной деятельности, оказывающей неблагоприятное воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания, без согласования с Росрыболовством. Соответствующее правонарушение влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от 3 тысяч до 5 тысяч рублей; на должностных лиц – от 8 тысяч до 10 тысяч рублей; на юридических лиц – от 50 тысяч до 100 тысяч рублей.

1.4.16. Охранные зоны геодезических пунктов государственной геодезической сети, нивелирных пунктов государственной нивелирной сети и гравиметрических пунктов государственной гравиметрической сети

В целях обеспечения сохранности пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети могут устанавливаться охранные зоны (указанное положение утратило силу с 01.04.2024[1]).

В настоящее время положение, определяющее порядок установления, изменения, прекращения существования охранных зон государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети, утверждено Постановлением Правительства от 21.08.2019 № 1080 (далее – Положение)[2].

Статус каждой из вышеназванных сетей установлен законом № 431-ФЗ[3].

Так, под геодезической сетью понимается совокупность геодезических пунктов, используемых в целях установления и (или) распространения предусмотренных законом систем координат. Указанная сеть создаётся и используется в целях установления государственных систем координат, их распространения на территорию РФ и обеспечения возможности создания геодезических сетей специального назначения (п. 12 ст. 3, п. 2 ст. 8 закона № 431-ФЗ).

---

[1] П. «е» ст. 1 Федерального закон от 04.08.2023 № 491-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Постановление Правительства от 21.08.2019 № 1080 «Об охранных зонах пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети».

[3] Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Государственная нивелирная сеть представляет совокупность нивелирных пунктов, используемых в целях установления или распространения государственной системы высот на территорию РФ (п. 13 ст. 3, п. 5 ст. 8 закона № 431-ФЗ).

В свою очередь, государственная гравиметрическая сеть создаётся и используется в целях распространения государственной гравиметрической системы на территорию РФ и состоит из совокупности гравиметрических пунктов, имеющих значения, определённые в результате гравиметрических измерений (п. 14 ст. 3, п. 6 ст. 8 закона № 431-ФЗ).

Создание государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети, в т. ч. создание пунктов указанных сетей, развитие и поддержание в надлежащем состоянии указанных сетей, включая соблюдение установленных норм плотности размещения на территории РФ пунктов указанных сетей, организуются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на оказание государственных услуг в сфере геодезии и картографии, или на основании акта Правительства Российской Федерации публично-правовой компанией «Роскадастр»[1].

Местоположение каждого из пунктов сети на местности обозначается центрами пунктов (реперами, марками) и (или) наружными опознавательными знаками.

Границы охранных зон пунктов

Охранные зоны пунктов устанавливаются для всех пунктов, расположенных на территории РФ, и их границы определяются как квадрат, стороны которого равны 4 м, ориентированы по сторонам света и имеют центральную точку (точку пересечения диагоналей – центр пункта), в случае если:

- центр пункта размещается на местности;
- центр пункта размещён в конструктивных элементах линейных сооружений и в конструктивных элементах большой протяжённости (набережные, причалы);
- центр пункта государственной геодезической сети и государственной нивелирной сети размещён в конструктивных элементах зданий (строений, сооружений), информация о контурах которых отсутствует в ЕГРН;
- центр пункта государственной гравиметрической сети размещён в подвалах зданий (строений, сооружений), информация о контурах которых отсутствует в ЕГРН.

Однако Положением предусмотрено, что границы охранных зон пунктов определяются размерами, совпадающими с контуром указанных зданий (строений, сооружений), если:

- центр пункта государственной геодезической сети и государственной нивелирной сети размещён в конструктивных элементах зданий (строений, сооружений), информация о контурах которых содержится в ЕГРН;
- центр пункта государственной гравиметрической сети размещён в подвалах зданий (строений, сооружений), информация о контурах которых содержится в ЕГРН.

Решение об установлении, изменении, прекращении охранных зон пунктов

Решение об установлении, изменении или о прекращении существования охранных зон пунктов принимается территориальными органами Росреестра по месту нахождения пунктов.

Решение об установлении охранных зон новых пунктов принимается в случае включения информации о пунктах в реестр пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети, государственной гравиметрической сети, геодезических сетей специального назначения, ведение которого осуществляется в соответствии с п. 1 ст. 9.2 закона № 431-ФЗ (далее – реестр геодезических пунктов).

[1] Федеральный закон от 30.12.2021 № 448-ФЗ «О публично-правовой компании «Роскадастр».

Охранные зоны пунктов считаются установленными, изменёнными или прекращёнными со дня внесения в установленном порядке в ЕГРН соответствующих сведений об их границах (п. 14 Положения).

Стоит отметить, что решение об изменении охранных зон пунктов принимается в исключительных случаях и только после включения в федеральный фонд пространственных данных изменённых сведений о местоположении пунктов либо после изменения сведений, содержащихся в ЕГРН о контурах зданий (строений, сооружений), если произошло:

- изменение местоположения пунктов;
- изменение контуров зданий (строений, сооружений), в конструктивных элементах которых размещены центры пунктов государственной геодезической сети и государственной нивелирной сети, в подвалах которых размещены пункты государственной гравиметрической сети.

Решение о прекращении существования охранной зоны пункта может быть принято только в связи с утратой пункта сети (в том числе ликвидации) путём включения сведений об уничтожении пунктов в реестр геодезических пунктов.

Положение определяет, что с заявлением об установлении, изменении или о прекращении существования охранной зоны пункта могут обратиться:

- правообладатели зданий (строений, сооружений), в конструктивных элементах которых размещены центры пунктов;
- фондодержатель федерального фонда пространственных данных.

Иные лица, не являющиеся правообладателями указанных зданий (строений, сооружений), не вправе обращаться с заявлением об установлении, изменении или о прекращении существования охранных зон пунктов.

Таким образом, прекращение существования или изменение охранных зон пунктов возможно только в случаях, прямо предусмотренных Положением. Произвольная ликвидация пунктов в целях дальнейшего прекращения охранных зон пунктов недопустима и может повлечь административную ответственность (п. 3 ст. 7.2 КоАП РФ). Вместе с тем стоит отметить, что для привлечения к административной ответственности необходимо доказать, что лицо, которое произвело ликвидацию пунктов, знало о существовании таких пунктов (например, было уведомлено о нахождении пункта в границах проводимых им работ)[1].

Также Положение значительно ограничивает круг субъектов, которые могут обратиться с заявлением об изменении или о прекращении охранных зон пунктов. Положение не учитывает интересы правообладателей земельных участков, на которые могут распространяться ограничения хозяйственной деятельности в границах охранных зон.

Режим деятельности в границах охранных зон пунктов

В соответствии с п. 20 Положения в границах охранных зон пунктов запрещается использование земельных участков для осуществления видов деятельности, приводящих:

1) к повреждению или уничтожению наружных опознавательных знаков пунктов;
2) к нарушению неизменности местоположения их центров;
3) к уничтожению, перемещению, засыпке или повреждению составных частей пунктов.

Кроме указанных ограничений, на земельных участках в границах охранных зон пунктов запрещается проведение работ, размещение объектов и предметов, которые могут препятствовать доступу к пунктам.

[1] Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 12.08.2021 № Ф10-3236/2021 по делу № А09-2055/2020.

Указанные ограничения использования земельных участков в охранных зонах пунктов устанавливаются для охранных зон всех пунктов и не зависят от характеристик пунктов и их территориального расположения.

Отдельные ограничения использования земельных участков при установлении охранных зон пунктов в зависимости от характеристик пунктов или их территориального расположения не устанавливаются.

Несмотря на то, что с заявлением о прекращении существования пунктов или об изменении пунктов не могут обратиться правообладатели земельных участков, в случае необходимости осуществления видов деятельности и работ, указанных в п. 20 Положения, по заявлению может быть проведена ликвидация пунктов с одновременным созданием новых пунктов лицом, выполняющим указанные работы. Ликвидация пунктов проводится на основании решения территориальных органов Росреестра, уполномоченных принимать решения об установлении, изменении или о прекращении существования охранных зон пунктов.

1.5. ИНЖЕНЕРНЫЕ ИЗЫСКАНИЯ И ПРОЕКТИРОВАНИЕ ОБЪЕКТА

1.5.1. Инженерные изыскания

Инженерные изыскания для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства являются первым этапом строительной деятельности в широком её понимании.

В соответствии с п. 15 ст. 1 ГрК РФ инженерные изыскания – это изучение природных условий и факторов техногенного воздействия в целях рационального и безопасного использования территорий и земельных участков в их пределах, подготовки данных по обоснованию материалов, необходимых для территориального планирования, планировки территории и архитектурно-строительного проектирования.

Исходя из п. 1 ст. 47 ГрК РФ, инженерные изыскания выполняются для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Необходимо отметить, что инженерные изыскания также проводятся для целей разработки проектов планировки территорий, однако этот вид изысканий имеет самостоятельное регулирование[1].

В каких случаях проведение инженерных изысканий является обязательным? Как следует из п. 1 ст. 47 ГрК РФ, не допускаются подготовка проектной документации, а также строительство, реконструкция объектов капитального строительства в соответствии с такой проектной документацией без выполнения соответствующих инженерных изысканий. Соответственно, проводить инженерные изыскания необходимо во всех случаях, когда требуется архитектурно-строительное проектирование.

Исходя из п. 4 ст. 47 ГрК РФ, инженерные изыскания выполняются в целях получения:

1) материалов о природных условиях территории, на которой будут осуществляться строительство, реконструкция объектов капитального строительства, и факторах техногенного воздействия на окружающую среду, о прогнозе их изменения, необходимых для разработки решений относительно такой территории;

[1] Постановление Правительства РФ от 31.03.2017 № 402 «Об утверждении Правил выполнения инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории, перечня видов инженерных изысканий, необходимых для подготовки документации по планировке территории, и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2006 № 20».

2) материалов, необходимых для обоснования компоновки зданий, строений, сооружений, принятия конструктивных и объёмно-планировочных решений в отношении этих зданий, строений, сооружений, проектирования инженерной защиты таких объектов, разработки мероприятий по охране окружающей среды, проекта организации строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
3) материалов, необходимых для проведения расчётов оснований, фундаментов и конструкций зданий, строений, сооружений, их инженерной защиты, разработки решений о проведении профилактических и других необходимых мероприятий, выполнения земляных работ, а также для подготовки решений по вопросам, возникшим при подготовке проектной документации, её согласовании или утверждении.

Представляется необходимым рассмотреть, как соотносятся инженерные изыскания с дальнейшими этапами создания объектов капитального строительства.

В соответствии с п. 5.2 ст. 48 ГрК РФ договором о подготовке проектной документации может быть предусмотрено задание на выполнение инженерных изысканий проектировщиком. Если проектировщик не будет осуществлять инженерные изыскания в рамках договора с застройщиком, то последний обязан предоставить проектировщику результаты таких изысканий (пп. 2 п. 6 ст. 48 ГрК РФ).

Согласно п. 11 ст. 48 ГрК РФ подготовка проектной документации осуществляется в том числе на основании результатов инженерных изысканий. Результаты инженерных изысканий (отчётная документация по результатам инженерных изысканий) включаются в пояснительную записку, которая входит в состав проектной документации (п. 12 ст. 48 ГрК РФ, п. «б» ч. 10 Постановления Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»).

Исходя из п. 3.2 ст. 49 ГрК РФ, результаты инженерных изысканий могут быть направлены на экспертизу одновременно с проектной документацией или до направления проектной документации на экспертизу.

Отсутствие результатов инженерных изысканий, как и несоответствие результатов инженерных изысканий составу и форме, установленным Правительством РФ[1], а также выполнение изысканий ненадлежащим лицом являются основанием для отказа в принятии проектной документации на экспертизу (пп.пп. 3–5 п. 8 ст. 49 ГрК РФ).

Как следует из п. 1 ст. 53 ГрК РФ, в процессе строительства лицо, выполняющее строительные работы, проводит контроль выполняемых работ на предмет соответствия результатам инженерных изысканий.

Исходя из ст. 55 ГрК РФ, при вводе объекта в эксплуатацию дополнительная проверка на соответствие построенного объекта результатам инженерных изысканий уже не проводится. Объект проверяется только на соответствие разрешению на строительство, проектной документации, а также на соответствие требованиям к строительству, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство ГПЗУ, разрешённому использованию земельного участка.

Таким образом, инженерные изыскания являются первым шагом на пути строительства объекта капитального строительства, а вся последующая документация так или иначе основывается на результатах этих изысканий.

Теперь разберёмся, какие же требования предъявляет законодатель к инженерным изысканиям.

Исходя из п. 6 ст. 47 ГрК РФ, виды инженерных изысканий устанавливаются Правительством Российской Федерации. Постановлением от 19.01.2006 № 20 были установлены следующие виды изысканий (см. табл. 19).

При этом, исходя из примечания к данному перечню, Минстрой России при необходимости может вносить в него изменения.

[1] Постановление Правительства РФ от 19.01.2006 № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства» (далее – Постановление от 19.01.2006 № 20).

Таблица 19. ВИДЫ ИНЖЕНЕРНЫХ ИЗЫСКАНИЙ

Основные виды инженерных изысканий	Специальные виды инженерных изысканий
• Инженерно-геодезические	Геотехнические исследования
• Инженерно-геологические	Обследования состояния грунтов оснований зданий и сооружений, их строительных конструкций
• Инженерно-гидрометеорологические	Поиск и разведка подземных вод для целей водоснабжения
• Инженерно-экологические	Локальный мониторинг компонентов окружающей среды
• Инженерно-геотехнические	Разведка грунтовых строительных материалов
	Локальные обследования загрязнения грунтов и грунтовых вод

Как установлено п. 5 ст. 47 ГрК РФ, необходимость выполнения отдельных видов инженерных изысканий, состав, объём и метод их выполнения устанавливаются с учётом требований технических регламентов программой инженерных изысканий, разработанной на основе задания застройщика или технического заказчика, в зависимости от вида и назначения объектов капитального строительства, их конструктивных особенностей, технической сложности и потенциальной опасности, стадии архитектурно-строительного проектирования, а также от сложности топографических, инженерно-геологических, экологических, гидрологических, метеорологических и климатических условий территории, на которой будут осуществляться строительство, реконструкция объектов капитального строительства, степени изученности указанных условий.

Под техническими регламентами, указанными в п. 5 ст. 47 ГрК РФ, в первую очередь следует понимать закон РФ от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее – закон № 384-ФЗ).

Ранее закон № 384-ФЗ предполагал наличие у Правительства РФ полномочий по утверждению перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивалось соблюдение требований данного закона.

Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил) за последние 10 лет утверждался 3 раза, а последний перечень претерпел две существенные редакции:

- с 08.01.2015 по 31.07.2020 действовал перечень, утверждённый Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521[1];
- с 01.08.2020 по 31.08.2021 действовал перечень, утверждённый Постановлением Правительства РФ от 04.07.2020 № 985[2];
- с 01.09.2021 по 31.08.2022 действовал перечень, утверждённый Постановлением Правительства РФ от 28.05.2021 № 815[3] в изначальной редакции;

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

[2] Постановление Правительства РФ от 04.07.2020 № 985 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – Постановление Правительства РФ от 04.07.2020 № 985).

[3] Постановление Правительства РФ от 28.05.2021 № 815 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»,

- с 01.09.2022 по 01.09.2024 действовал актуальный перечень, утверждённый Постановлением Правительства РФ от 28.05.2021 № 815 в редакции от 20.05.2022[1].

С 01.09.2024 в ст. 6 закона № 384-ФЗ были внесены существенные изменения, предполагающие отмену обязательных национальных стандартов и сводов правил и введение реестра требований, подлежащих применению при проведении экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, осуществлении архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, эксплуатации и сноса объектов капитального строительства. Одновременно с этим утратило силу Постановление Правительства РФ от 28.05.2021 № 815 и ранее утверждённый перечень обязательных национальных стандартов и сводов правил.

До момента утраты своей силы Постановление Правительства РФ от 28.05.2021 № 815 следующим образом разрешало вопрос о том, на соответствие какому перечню национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил) проверяются результаты инженерных изысканий, подготовка которых была выполнена в период действия предыдущего перечня (редакции перечня), но представленные на экспертизу в период действия более актуальной версии.

Период подготовки результатов инженерных изысканий	**Дата представления на первичную или повторную государственную или негосударственную экспертизу результатов инженерных изысканий**	**Проверка на соответствие национальным стандартам и сводам правил (частям таких стандартов и сводов правил), включённым в перечень (по выбору застройщика или технического заказчика)**
до 01.08.2020	до 01.09.2022	Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521 или Постановление Правительства РФ от 28.05.2021 № 815 (в редакции до 20.05.2022)
до 01.08.2020	после 01.09.2022	Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521, или Постановление Правительства РФ от 28.05.2021 № 815 (в редакции до 20.05.2022), или Постановление Правительства РФ от 28.05.2021 № 815 (в редакции от 20.05.2022)
с 01.08.2020 до 01.09.2021	до 01.09.2022	Постановление Правительства РФ от 04.07.2020 № 985 или Постановление Правительства РФ от 28.05.2021 № 815 (в редакции до 20.05.2022)
с 01.08.2020 до 01.09.2021	после 01.09.2022	Постановление Правительства РФ от 04.07.2020 № 985, или Постановление Правительства РФ от 28.05.2021 № 815 (в редакции до 20.05.2022), или Постановление Правительства РФ от 28.05.2021 № 815 (в редакции от 20.05.2022)
с 01.09.2021 до 01.09.2022	после 01.09.2022	Постановление Правительства РФ от 28.05.2021 № 815 (в редакции до 20.05.2022) или Постановление Правительства РФ от 28.05.2021 № 815 (в редакции от 20.05.2022)

и о признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2020 г. № 985» (далее – Постановление Правительства РФ от 28.05.2021 № 815).

[1] Постановление Правительства РФ от 20.05.2022 № 914 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 28.05.2021 № 815» (далее – Постановление Правительства РФ от 20.05.2022 № 914).

Однако после отмены перечня и введения реестра требований, фактически не являющихся обязательными, в новом Постановлении Правительства РФ от 31.08.2023 № 1417[1], регулирующем ведение реестра требований, новой редакции ст. 6 закона № 384-ФЗ и п. 5 ст. 49 ГрК РФ вопрос о том, на предмет соответствия действовавшим в какой момент требованиям технических регламентов будут проверять результаты инженерных изысканий, полученные до 01.09.2024, но предоставленные на экспертизу после 01.09.2024, остался нерешённым. При этом действующим законодательством о градостроительной деятельности срок давности результатов экспертизы инженерных изысканий и проектной документации не установлен[2].

Мы полагаем, что экспертиза результатов инженерных изысканий, полученных до 01.09.2024, но предоставленных на экспертизу после 01.09.2024, должна производиться с учётом отмены обязательных технических регламентов, т. е. только на соответствие тем, которые указаны в качестве обязательных в самих результатах инженерных изысканий и задании на выполнение инженерных изысканий.

Минстрой России подтвердил, что способы обеспечения требований Технического регламента, указанные в статье ст. 6 закона № 384-ФЗ, являются равнозначными, применение СП 47.13330.2016, СП 502.1325800.2021, СП 446.1325800.2019 и прочих сводов правил, описывающих требования к производству инженерных изысканий, не является обязательным и может быть заменено на стандарты организаций и результаты обоснований, предусмотренных ч. 6 ст. 15 закона № 384-ФЗ (подробнее см. раздел 1.1.11 настоящего справочника)[3].

Также законодатель установил отдельные требования для лиц, которые могут осуществлять инженерные изыскания.

До 1 июля 2017 года в соответствии с п. 2 ст. 47 ГрК РФ виды работ по инженерным изысканиям, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства (перечень видов таких работ утверждён Приказом Минрегиона РФ от 30.12.2009 № 624[4]), должны были выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ.

Однако с 1 июля 2017 года требования к лицам, которые могут производить инженерные изыскания, изменились – отменена выдача допусков. Работы по договорам с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, получившим разрешение на использование земельного участка для проведения инженерных изысканий, должны выполняться только членами саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий. Если же договор на выполнение инженерных изысканий заключён с иными лицами, то членство в СРО для выполнения работ по договору не требуется. Кроме того, в п. 2.1 ст. 47 ГрК РФ предусмотрен ряд исключений для унитарных предприятий и учреждений, а также лиц с государственным или муниципальным участием.

С 1 июля 2026 года п. 2 ст. 47 ГрК РФ снова излагается в изменённой редакции[5]. Исключается пункт о том, что работы по договорам о выполнении инженерных изысканий, заключённые не с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, получившим разрешение на использование земельного участка для проведения инженерных изысканий, могут выполняться индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, не являющимися членами таких саморегулируемых организаций. Предусматривается, что выполнение инженерных изысканий по договорам подряда на выполнение инженерных изысканий обеспечивается специалистами по организации инженерных изысканий (главными инженерами проектов).

---

[1] Постановление Правительства РФ от 31.08.2023 № 1417 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра требований, подлежащих применению при проведении экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, осуществлении архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, эксплуатации и сноса объектов капитального строительства, и о признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 12.09.2020 № 1417».

[2] Письмо Минстроя России от 01.08.2024 № 20127-ОГ/08.

[3] Письмо Минстроя России от 25.09.2024 № 56157-СМ/00.

[4] Приказ Минрегиона РФ от 30.12.2009 № 624 «Об утверждении 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».

[5] П. 1 ст. 1 Федерального закона от 31.07.2025 № 309-ФЗ (ред. от 28.12.2025) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации».

1.5.2. Градостроительный план и его роль в проектировании

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

Пп. 1 п. 6 ст. 48 ГрК РФ прямо предусматривает, что застройщик (технический заказчик, лицо, ответственное за эксплуатацию здания, сооружения, региональный оператор) обязан передать ГПЗУ лицу, осуществляющему проектирование по договору.

Помимо этого, значение ГПЗУ состоит ещё и в том, что он необходим застройщику для прохождения экспертизы проектной документации ОКС (п. 5.2 ст. 49 ГрК РФ) и получения разрешения на строительство (пп. 2 п. 7 ст. 51 ГрК РФ), поэтому вопросы, связанные с его оформлением, имеют ключевое значение.

Регулирование ГПЗУ, а также роль ГПЗУ были существенно изменены Федеральным законом от 03.07.2016 № 373-ФЗ[1] (далее – закон № 373-ФЗ) и дополнены Федеральным законом от 03.08.2018 № 340-ФЗ[2] и Федеральным законом от 25.12.2023 № 627-ФЗ[3]. Ключевые изменения отражены в таблице 20.

При этом нужно отметить, что, несмотря на то что по ранее действовавшему регулированию проектная документация должна была проверяться исключительно на соответствие ГПЗУ, судебная практика шла по другому пути. В решении по конкретному делу Президиум ВАС РФ указал, что изменения градрегламента имеют обязательное значение для правообладателя земельного участка[4]. Таким образом, законодатель, установив необходимость проверять соответствие проектной документации градрегламенту, фактически закрепил в законодательстве правило, выработанное практикой.

Таблица 20. СТАТУС ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПЛАНА ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

Параметры сравнения	Новое регулирование	Предыдущее регулирование
Значение ГПЗУ	Информационная выписка о градостроительных ограничениях, действующих в отношении земельного участка (ст. 57.3 ГрК РФ). Поправка вступила в силу 01.07.2017.	Документация по планировке территории (глава 5 ГрК РФ, ст. 44 ГрК РФ).
Срок действия ГПЗУ (информации из ГПЗУ)	При проведении экспертизы оценивается соответствие проектной документации требованиям, входящим в состав предмета экспертизы (пп. 1 п. 5 ст. 49 ГрК РФ), действовавшим на дату выдачи ГПЗУ, при условии, что с указанной даты прошло не более 1,5 года. При более раннем сроке выдачи ГПЗУ применяются требования, действующие на дату поступления проекта на экспертизу (п. 5.2 ст. 49 ГрК РФ). Поправка вступила в силу с 04.08.2018. Для получения разрешения на строительство необходимо представлять ГПЗУ, выданный	Нормативно не был установлен.

[1] Федеральный закон от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

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

[3] Федеральный закон от 25.12.2023 № 627-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] Постановление Президиума ВАС РФ от 18.06.2013 № 136/13 по делу № А55-23145/2010.

Параметры сравнения	Новое регулирование	Предыдущее регулирование
	не ранее чем за 3 года до дня представления заявления на получение разрешения. Поправка вступила в силу 01.01.2017.	
Роль ГПЗУ при получении разрешения на строительство	Определяет дату, на которую определяется градостроительный регламент, с которым сравнивается проектная документация на соответствие. Поправка вступила в силу 01.01.2017.	Разрешение подтверждает среди прочего соответствие проектной документации требованиям ГПЗУ – для объектов капитального строительства.

В сущности, основным значением ГПЗУ по новому регулированию является фиксация даты, на которую должны быть актуальны требования из градрегламента (дата выдачи ГПЗУ).

В связи с введением срока действия информации из ГПЗУ п.п. 1–3 ст. 9 закона № 373-ФЗ установлены переходные положения для ГПЗУ, полученных до 1 июля 2017 года[1]. Информация, указанная в таких ГПЗУ, может быть использована в течение срока, который установлен нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и не может быть менее чем 3 года и более чем 8 лет. При этом большинство регионов утвердили минимальный срок действия «старых» градостроительных планов – 3 года и более.

Отметим, что п. 13 ст. 51 ГрК РФ определяет, что основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство может быть «несоответствие документации градостроительному регламенту, действовавшему на дату выдачи градостроительного плана земельного участка». Полагаем, что законодатель этой нормой и установлением срока действия ГПЗУ пытался «остановить гонку» застройщика за постоянно меняющимся градостроительным регламентом и дать ему возможность реализовать проект в условиях, которые отражены на дату выдачи ГПЗУ.

Более того, появление в п. 5.2 ст. 49 ГрК РФ нормы о значении давности срока выдачи ГПЗУ для применения соответствующих требований при проведении экспертизы проектной документации обусловливает для застройщика «вступление в очередную гонку», но уже за изменениями специальных требований, входящих в предмет экспертизы. С одной стороны, для получения разрешения на строительство, подтверждающего соблюдение градрегламента, действует 3-летний срок выдачи ГПЗУ. С другой стороны, уже спустя 1,5 года с даты выдачи ГПЗУ для прохождения экспертизы, предшествующей получению разрешения на строительство, становятся неприменимыми действовавшие на дату выдачи ГПЗУ специальные требования, с учётом которых разрабатывалась проектная документация. Таким образом, для застройщика при планировании сроков получения разрешительной документации необходимо учитывать риски выявления несоблюдения специальных требований, действующих на дату подачи документов на экспертизу, связанных со сроком выдачи ГПЗУ более 1,5 года.

Так как ГрК РФ предусматривает, что допускается с применением «старых» специальных требований последующая доработка и исправление замечаний экспертизы проектной документации после истечения 1,5 года с момента выдачи ГПЗУ, то можно рекомендовать застройщикам во всех случаях выходить в экспертизу до истечения 1,5 года с момента выдачи ГПЗУ.

Содержание градостроительного плана земельного участка

П. 3 ст. 57.3 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;

[1] Срок изменён Федеральным законом от 02.08.2019 № 283-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2) о границах земельного участка и о кадастровом номере земельного участка (при его наличии) или, в случае выдачи ГПЗУ до образования земельного участка, о границах образуемого земельного участка, указанных в утверждённой схеме расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории;
3) о границах зоны планируемого размещения объекта капитального строительства в соответствии с утверждённым ППТ (при его наличии);
4) о минимальных отступах от границ земельного участка, в пределах которых разрешается строительство объектов капитального строительства;
5) об основных, условно разрешённых и вспомогательных видах разрешённого использования земельного участка;
6) о предельных параметрах разрешённого строительства, реконструкции объекта капитального строительства, установленных градостроительным регламентом для 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 предельных параметрах разрешённого строительства, реконструкции объекта капитального строительства, установленных положением об особо охраняемых природных территориях, в случае выдачи градостроительного плана земельного участка в отношении земельного участка, расположенного в границах особо охраняемой природной территории;
9) о расчётных показателях минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры и расчётных показателях максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в случае, если земельный участок расположен в границах территории, в отношении которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории;
10) об ограничениях использования земельного участка, в том числе если земельный участок полностью или частично расположен в границах зон с особыми условиями использования территорий;
11) о границах зон с особыми условиями использования территорий, если земельный участок полностью или частично расположен в границах таких зон;
12) о границах публичных сервитутов;
13) о номере и (или) наименовании элемента планировочной структуры, в границах которого расположен земельный участок;
14) о расположенных в границах земельного участка объектах капитального строительства, а также сетях инженерно-технического обеспечения;
15) о наличии или отсутствии в границах земельного участка ОКН, границах территорий ОКН (при наличии таких объектов в границах земельного участка);
16) о возможности подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (за исключением сетей электроснабжения), определяемая с учётом программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, муниципального округа, городского округа (при их наличии), в состав которой входят сведения о максимальной нагрузке в возможных точках подключения (технологического присоединения) к таким сетям, а также сведения об организации, представившей данную информацию;
17) о реквизитах нормативных правовых актов субъекта РФ, муниципальных правовых актов, устанавливающих требования к благоустройству территории;
18) о красных линиях;
19) о требованиях к архитектурно-градостроительному облику объекта капитального строительства (при наличии).

При этом информация о границах зоны планируемого размещения объектов капитального строительства для публичных нужд в отличие от предыдущего регулирования в ГПЗУ отдельно не включается.

Кроме того, с 03.08.2018 субъекты РФ наделены правом установить региональным законом положение о том, что обязательным приложением к ГПЗУ в случае его выдачи в электронной форме являются материалы и результаты ранее проведённых инженерных изысканий, содержащиеся в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности, при условии, что указанные материалы и результаты не содержат сведений, отнесённых федеральными законами к категории ограниченного доступа (п. 3.1 ст. 57.3 ГрК РФ). Форма ГПЗУ утверждена Приказом Минстроя России от 25.04.2017 № 741/пр «Об утверждении формы градостроительного плана земельного участка и порядка её заполнения» (далее – Приказ).

Условия выдачи ГПЗУ заявителю

В ранее действовавшей редакции ГрК РФ порядок выдачи ГПЗУ был установлен п. 17 ст. 46 ГрК РФ. В частности, было установлено, что в случае, если физическое или юридическое лицо обращается в орган местного самоуправления с заявлением о выдаче ему ГПЗУ, орган местного самоуправления в течение 20 дней со дня поступления указанного обращения осуществляет подготовку ГПЗУ и утверждает его.

В судебной и правоприменительной практике не было выработано единой позиции относительно условий, при которых может быть выдан ГПЗУ.

Верховный Суд РФ[1] сделал следующие выводы, анализируя рассматриваемую проблему и действующие на тот момент положения закона:

- подготовка и выдача ГПЗУ осуществляется по заявлению собственника, пользователя либо иного заинтересованного лица и является обязанностью уполномоченного органа;
- положения закона не предусматривают обязанность заявителя обосновать цель истребования градостроительного плана, предоставить иные документы, кроме тех, которые связаны с возможностью идентификации обратившегося лица.

Приведённые выводы были поддержаны Минстроем России[2]. Реализация этой позиции делала получение ГПЗУ крайне простой процедурой, доступной любому заинтересованному лицу, даже не имеющему прав на земельный участок, в отношении которого испрашивается план.

До принятия решения Верховного Суда РФ суды, анализируя те же положения закона, зачастую признавали законными дополнительные условия предоставления ГПЗУ. В частности, обоснованными признавались следующие требования государственных органов:

- обязательность подтверждения прав на землю, предусматривающих возможность застройки земельного участка[3];
- обязанность предоставления вместе с заявлением технических условий подключения к сетям инженерно-технического обеспечения[4].

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 бук-

[1] Определение Верховного Суда РФ от 10.09.2014 № 18-КГ14-96.

[2] Письмо Минстроя России от 05.06.2015 № 17433-ЮР/09 «О неправомерных требованиях о предоставлении различных документов для целей выдачи градостроительных планов земельных участков».

[3] Например, Постановление ФАС Поволжского округа от 21.05.2013 по делу № А57-18080/2012, Постановление ФАС Дальневосточного округа от 31.07.2013 № Ф03-3377/2013 по делу № А24-5345/2012.

[4] Например, Постановление ФАС СЗО от 19.06.2013 по делу № А05-11999/2012, Постановление ФАС СКО от 21.03.2013 по делу № А53-17082/2012 (Определением ВАС РФ от 29.07.2013 № ВАС10023/13 отказано в передаче указанного дела в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора данного постановления).

вального смысла п. 5 ст. 57.3 ГрК РФ, с заявлением о выдаче ГПЗУ может обратиться не любое заинтересованное лицо, а только правообладатель земельного участка.

Представляется, что такое ограничение по кругу лиц не в полной мере соответствует идее законодателя о том, что ГПЗУ представляет собой информационную выписку.

Относительно необходимости заявителю обосновать цель истребования ГПЗУ законодатель, напротив, занял позицию, аналогичную позиции Верховного Суда РФ. П.п. 7–8 ст. 57.3 ГрК РФ установлена обязанность органа местного самоуправления при подготовке ГПЗУ самостоятельно направить в организации, осуществляющие эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, запрос о возможности подключения (технологического присоединения). При отсутствии информации о цели использования земельного участка уполномоченная организация определяет максимальную нагрузку на основании сведений из ПЗЗ.

Однако есть два случая, в которых выдача ГПЗУ может осуществляться не только правообладателю земельного участка:

- если земельный участок для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения образуется из земель и (или) земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, выдача ГПЗУ допускается до образования такого земельного участка на основании утверждённых ПМ или схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории (п. 1.1 ст. 57.3 ГрК РФ). В таком случае с заявлением о выдаче ГПЗУ может обратиться любое лицо;
- если земельный участок образуется из земель и (или) земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, в целях комплексного развития территории выдача ГПЗУ допускается до образования такого земельного участка при наличии проекта планировки территории на основании проекта межевания территории и (или) схемы расположения такого земельного участка или таких земельных участков на кадастровом плане территории. В таком случае с заявлением о выдаче ГПЗУ может обратиться оператор комплексного развития территории или лицо, с которым заключён договор о комплексном развитии территории (п. 1.2 ст. 57.3 ГрК РФ).

Новым регулированием был также разрешён остававшийся долгое время спорным вопрос о возможности выдачи ГПЗУ при отсутствии утверждённого ППТиПМ. Согласно п. 4 ст. 57.3 ГрК РФ, если в соответствии с ГрК РФ размещение объекта капитального строительства не допускается при отсутствии документации по планировке территории[1], выдача ГПЗУ допускается только после утверждения такой документации. В иных случаях отсутствие ППТиПМ не будет являться препятствием для получения ГПЗУ, в том числе в случаях, когда обязательность утверждения такой документации установлена не ГрК РФ, а иными федеральными законами[2].

Требования о предоставлении разного рода дополнительных документов по-прежнему нет в ГрК РФ, однако они содержатся во многих административных регламентах, регулирующих процедуру выдачи градостроительных планов в отдельных муниципальных образованиях. По нашему мнению, и застройщикам, и уполномоченным органам следует ориентироваться на позицию высшей судебной инстанции и Минстроя России. Кроме того, Верховный Суд РФ в продолжение ранее высказанной позиции признаёт положения административных регламентов, устанавливающие дополнительные требования к заявителям, в соответствующей части недействующими[3].

[1] Эти случаи установлены в п. 3 ст. 41 ГрК РФ.

[2] Законами, предусматривающими обязательную подготовку документации по планированию территории, например, являются: Федеральный закон от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 9, в случае создания искусственного земельного участка); Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 22, в случае размещения объектов дорожного сервиса в границах полосы отвода автомобильной дороги).

[3] Определение ВС РФ от 16.03.2016 № 78-АПГ16-2 «Об отмене решения Санкт-Петербургского городского суда от 28.10.2015 и признании недействующими пунктов 1.3.4, 2.7.2, 2.9, 2.12 Административного регламента КГА по

Согласно п. 6 ст. 57.3 ГрК РФ ГПЗУ должен быть выдан заявителю в течение 14 рабочих дней[1] со дня поступления соответствующего заявления без взимания какой-либо платы (ранее срок выдачи ГПЗУ был установлен п. 17 ст. 46 ГрК РФ и составлял 30 календарных дней). При этом в отличие от предыдущего регулирования продление срока выдачи ГПЗУ согласно действующему законодательству невозможно, указанные в п. 6 ч. 1 ст. 4 закона № 191-ФЗ случаи продления срока выдачи ГПЗУ применению не подлежат[2].

Отметим также, что согласно п. 6 ст. 57.3 ГрК РФ, вступившему в силу 1 июля 2017 года, ГПЗУ не утверждается, а регистрируется органом местного самоуправления, что соответствует его статусу выписки.

Дополнительно следует отметить, что ГПЗУ может быть выдан только в отношении одного земельного участка, прошедшего государственный кадастровый учёт.

При этом в рамках установленных законом РФ № 58-ФЗ[3] особенностей градостроительной деятельности в 2022, 2023, 2024, 2025, 2026 годах (до конца 2026 года) предусмотрена возможность получения разрешения на строительство объекта на смежных земельных участках на основании единого ГПЗУ в отношении двух и более участков. Особенности выдачи единого ГПЗУ на два и более смежных земельных участка урегулированы в Постановлении Правительства РФ от 06.04.2022 № 603[4]. Представляется, что данное регулирование рушит саму систему градостроительной документации и не имеет под собой какого-то юридического обоснования. Практика уже давно выработала подход к строительству объектов на двух и более участках одновременно: ГПЗУ получается на каждый земельный участок, а в разрешении на строительство указывается ссылка на несколько участков и несколько ГПЗУ. В таких условиях введение «единого ГПЗУ» не требовалось и не может быть оправдано.

С 02.08.2019 подготовка и регистрация ГПЗУ возможна в отношении земельного участка, не прошедшего государственный кадастровый учёт (п. 1.1 ст. 57.3 ГрК РФ). Указанное правило применяется в случае, если земельный участок для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения образуется из земель и (или) земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и которые не обременены правами третьих лиц, за исключением сервитута, публичного сервитута. В таком случае выдача градостроительного плана земельного участка допускается на основании утверждённых проекта межевания территории и (или) схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории.

С 01.01.2024 аналогичная возможность предоставлена для земельных участков, образуемых из земель и (или) земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, в целях комплексного развития территории, при наличии проекта планировки территории на основании проекта межевания территории и (или) схемы расположения такого земельного участка или таких земельных участков на кадастровом плане территории (п. 1.2 ст. 57.3 ГрК РФ). В указанном случае в целях получения градостроительного плана земельного участка в орган местного самоуправления по месту нахождения земельного участка вправе обратиться оператор комплексного развития территории или лицо, с которым заключён договор о комплексном развитии территории[5].

предоставлению государственной услуги по подготовке, утверждению и выдаче ГПЗУ… в части, обязывающей в целях получения ГПЗУ представлять в КГА технические условия подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения».

[1] Срок сокращён Федеральным законом от 27.12.2019 № 472-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Письмо Минстроя России от 11.08.2017 № 28588-ХМ/08.

[3] Федеральный закон от 14.03.2022 № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон РФ № 58-ФЗ).

[4] Постановление Правительства РФ от 06.04.2022 № 603 «О случаях и порядке выдачи разрешений на строительство объектов капитального строительства, не являющихся линейными объектами, на двух и более земельных участках, разрешений на ввод в эксплуатацию таких объектов, а также выдачи необходимых для этих целей градостроительных планов земельных участков».

[5] См. Письмо Минстроя России от 21.03.2024 № 15955-МС/12 «Об особенностях выдачи градостроительного плана земельного участка при осуществлении комплексного развития территории».

Порядок выдачи ГПЗУ в Санкт-Петербурге установлен административным регламентом, утверждённым Распоряжением КГА от 22.02.2022 № 3-н[1].

Основания для отказа в выдаче ГПЗУ

В случаях, когда орган власти неправомерно не выдаёт ГПЗУ, отказывает в выдаче ГПЗУ или оформляет его не в соответствии с требованиями Приказа, заявитель может обратиться с требованиями о признании незаконным действия (бездействия) уполномоченного органа при выдаче ГПЗУ в такой редакции. Важно учитывать сокращённый трёхмесячный срок на обжалование неправомерных действий органа власти.

При этом важным представляется вопрос об обоснованности отказа органа власти в выдаче ГПЗУ. В ГрК РФ чёткий перечень оснований для отказа в выдаче ГПЗУ не установлен.

Исходя из анализа норм действующего законодательства, можно выделить следующие случаи отказа в выдаче ГПЗУ, когда такой отказ может быть признан обоснованным:

1) когда с заявлением о выдаче ГПЗУ обращается лицо, не являющееся правообладателем земельного участка (п. 5 ст. 57.3 ГрК РФ);
2) когда отсутствует утверждённая документация по планировке территории, если в соответствии с ГрК РФ размещение объекта капитального строительства не допускается при отсутствии такой документации (п. 4 ст. 57.3 ГрК РФ).

Согласно разъяснениям Минстроя России отказ в выдаче ГПЗУ в связи с отсутствием основных сведений о земельном участке в ЕГРН, а также в связи с отсутствием документации по планировке территории, если её подготовка является обязательной в соответствии с иными федеральными законами, нежели ГрК РФ, будет противоречить законодательству РФ о градостроительной деятельности[2].

Следует отметить, что в приводимом письме[3] Минстрой России указывал на разработанный данным ведомством проект Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым предусматриваются следующие основания для отказа в выдаче ГПЗУ:

- отсутствие утверждённой документации по планировке территории в случае, если в соответствии с федеральными законами размещение объекта капитального строительства не допускается при отсутствии такой документации;
- обращение с заявлением о выдаче ГПЗУ лица, не являющегося его правообладателем;
- отсутствие основных сведений о земельном участке в Едином государственном реестре недвижимости.

Однако эта законодательная инициатива не нашла своей поддержки, в связи с чем внесение предлагаемых изменений в ГрК РФ не состоялось.

Последствия изменения градостроительного регламента на этапе подготовки проектной документации

При реализации девелоперского проекта особое значение приобретает вопрос об определении момента, когда застройщик может не учитывать изменения в градостроительной документации, устанавливающей правовой режим земельного участка.

---

[1] Распоряжение Комитета по градостроительству и архитектуре Правительства Санкт-Петербурга от 22.02.2022 № 3-н «Об утверждении Административного регламента Комитета по градостроительству и архитектуре по предоставлению государственной услуги по выдаче градостроительных планов земельных участков».

[2] https://regulation.gov.ru/projects#npa=85073

[3] Там же.

Согласно п. 1 ст. 51 ГрК РФ с 1 января 2017 года проектная документация в целях получения разрешения на строительство проверяется:

- для объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов):
  а) на соответствие требованиям, установленным градрегламентом (за отдельными исключениями[1]) и ППТиПМ (если разработка ППТиПМ обязательна) на дату выдачи ГПЗУ;
  б) на допустимость размещения объекта на земельном участке в соответствии с разрешённым использованием такого земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством РФ – на дату обращения за разрешением на строительство;
- для линейных объектов: на соответствие требованиям, установленным ППТиПМ.

В силу п. 13 ст. 51 ГрК РФ уполномоченный орган публичной власти отказывает в выдаче разрешения на строительство, в частности, если представленные документы не соответствуют требованиям, установленным на дату выдачи ГПЗУ градрегламентом и ППТиПМ.

Буквально применяя это правило, можно сделать следующий вывод: после получения ГПЗУ застройщика не должны затрагивать какие-либо изменения градрегламента и ППТиПМ.

Однако проектная документация, помимо соответствия требованиям градрегламента и ППТиПМ, проверяется также на допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешённым использованием такого земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством РФ. При этом законодатель установил, что эти параметры проверяются на дату обращения за разрешением на строительство.

В свою очередь, в ст. 55 ГрК РФ, регулирующей получение разрешения на ввод в эксплуатацию, указано, что разрешение не выдаётся в случае несоответствия объекта капитального строительства разрешённому использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством РФ на дату выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (пп. 5 п. 6 ст. 55 ГрК РФ).

Таким образом, проверка изменений видов разрешённого использования и ограничений участка осуществляется всё время применительно к текущей ситуации, т. е. риски таких изменений возложены на застройщика. Это связано с принятием 03.08.2018 закона РФ № 342-ФЗ, установившего новое регулирование зон с особыми условиями территорий и установлением фактического приоритета ЗОУИТ над правом собственности и иными правами (подробнее см. раздел 1.4 настоящего справочника).

Возможность отмены ГПЗУ

С учётом того, что с 1 июля 2017 года ГПЗУ является лишь информационной выпиской и при получении разрешения на строительство проектная документация проверяется на соответствие градрегламенту, то некорректное содержание ГПЗУ при новом регулировании теоретически не должно представлять существенных рисков для застройщика.

В то же время с учётом того, что ст. 51 ГрК РФ связывает определённые правовые последствия с наличием ГПЗУ и, главное, датой его выдачи, отмена ГПЗУ по-прежнему порождает существенные риски последующей отмены разрешения на строительство.

Между тем ранее сложившаяся судебная практика рассматривала вопрос о возможности отмены ГПЗУ применительно к двум ситуациям.

Первая характеризовалась тем, что ГПЗУ был оформлен в соответствии со всеми установленными требованиями, однако орган власти, несмотря на это, отменял ГПЗУ. По таким спорам суды неоднократно приходили к выводу о невозможности отмены ГПЗУ[2].

[1] Если действие градрегламента не распространяется или градрегламент на земельный участок не устанавливается, то проектная документация проверяется на соответствие требованиям к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке, установленным в соответствии с ГрК РФ.

[2] Например, Определение Верховного Суда РФ от 31.08.2015 № 306-КГ15-10459 по делу № А12-32248/2014.

В ситуации, когда ГПЗУ был оформлен неправильно, например, в нём отсутствовали сведения об ОКН, Верховный Суд РФ признавал отмену ГПЗУ правомерной[1]. При таких условиях застройщик, получивший недостоверный ГПЗУ, должен был обратиться за выдачей нового плана в уполномоченный орган или с требованием о признании действий уполномоченного органа незаконными, даже если ошибки соответствовали интересам застройщика. В противном случае возникал существенный риск отмены градостроительного плана, разрешения на строительство и признания построенного объекта самовольной постройкой.

Следует помнить, что отмена ГПЗУ возможна не только в рамках судебного оспаривания его как ненормативного акта государственного органа, но и в рамках «самоконтроля» уполномоченного органа за своей деятельностью.

Несмотря на то, что сейчас роль ГПЗУ существенно изменилась, застройщикам при получении ГПЗУ всё равно следует проверять факт наличия градостроительного плана, соответствие полученного ГПЗУ градрегламенту, а также соответствие ГПЗУ требованиям к форме и порядку её заполнения, соблюдение порядка подготовки, регистрации и выдачи ГПЗУ.

1.5.3. Согласование внешнего вида объекта и иные дополнительные согласования

Регулирование вопроса согласования внешнего вида объекта и иных дополнительных согласований претерпевало на протяжении последних лет многочисленные изменения, в связи с чем нельзя не затронуть историю развития законодательства в данной части.

В 2014 году полномочия Правительства РФ в области градостроительной деятельности дополнили правом (и обязанностью одновременно) утверждать исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства с учётом особенностей осуществления градостроительной деятельности на территориях субъектов РФ и территориях муниципальных образований.

При этом п. 3 ст. 6 ГрК РФ не допускалось устанавливать требования об обязательных процедурах в строительстве, не предусмотренных исчерпывающими перечнями.

По замыслу законодателя, установление таких исчерпывающих перечней должно было способствовать сокращению административных барьеров при осуществлении градостроительной деятельности, а также повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Таких исчерпывающих перечней до марта 2022 года было несколько:

- перечень процедур в сфере жилищного строительства, утверждён Постановлением Правительства РФ от 30.04.2014 № 403;
- перечень процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения, утверждён Постановлением Правительства РФ от 28.03.2017 № 346;
- перечень процедур в сфере строительства объектов электросетевого хозяйства с уровнем напряжения ниже 35 кВ, утверждён Постановлением Правительства РФ от 27.12.2016 № 1504;
- перечень процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения, утверждён Постановлением Правительства РФ от 07.11.2016 № 1138;
- перечень процедур в сфере строительства сетей теплоснабжения, утверждён Постановлением Правительства РФ от 17.04.2017 № 452.

Перечисленные акты длительное время фактически регулировали и перечень процедур, и перечень согласований, и перечень документов, необходимых в различных сферах строительства. Перечни во многом дублировали друг друга, содержали основополагающие этапы, документы и согласования, несмотря на полярность объектов строительства и специфику их регулирования.

В результате законодатель пришёл к тому, чтобы сделать единый перечень необходимых документов и согласований в сфере капитального строительства, а основополагающие этапы

[1] Определение Верховного Суда РФ от 10.02.2015 № 305-КГ14-2820 по делу № А40-167282/2013.

строительства и осуществляемые в их рамках мероприятия закрепить на федеральном уровне, в ГрК РФ.

1 сентября 2021 года вступили в силу изменения[1] в ГрК РФ, которыми п.п. 2 и 3 ст. 6 ГрК РФ были признаны утратившими силу, а ГрК РФ дополнен ст. 5.2.

Предусмотренное п. 2 ст. 6 ГрК РФ право Правительства РФ утверждать исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства законом № 275-ФЗ было заменено на полномочие утверждать единый исчерпывающий перечень документов, сведений, материалов, согласований, которые должны быть представлены для выполнения предусмотренных ГрК РФ мероприятий, выполняемых при реализации проекта по строительству ОКС (п. 9 ст. 5.2 ГрК РФ).

Взамен же утратившего силу запрета, установленного п. 3 ст. 6 ГрК РФ, законодатель запретил предъявлять требования о получении не предусмотренных указанным перечнем разрешений, заключений и прочих согласований (п. 10 ст. 5.2 ГрК РФ).

С 1 марта 2022 года начал действовать такой единый перечень, утверждённый Постановлением Правительства РФ от 25.12.2021 № 2490[2] (далее – Постановление № 2490), и с этой же даты утратили силу ранее действовавшие перечни процедур в сферах строительства.

В связи с перечисленными изменениями в ГрК РФ был введён термин «проект по строительству ОКС», под которым в соответствии с п. 1 ст. 5.2 ГрК РФ понимается перечень мероприятий, осуществляемых застройщиком, техническим заказчиком и другими участниками в целях строительства, реконструкции ОКС, ввода такого объекта в эксплуатацию, а также регистрации прав на него.

Реализация проекта по строительству ОКС, как следует из п. 2 ст. 5.2 ГрК РФ, может состоять из следующих этапов:

- приобретение прав на земельный участок (в т. ч. предоставление из земель государственной или муниципальной собственности);
- утверждение или выдача сведений, документов и материалов, необходимых для выполнения инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции ОКС;
- выполнение инженерных изысканий и осуществление архитектурно-строительного проектирования;
- строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию ОКС;
- государственный кадастровый учёт / регистрация прав на построенный, реконструированный ОКС (помещение, машино-место).

В п.п. 3–7 ст. 5.2 ГрК РФ законодатель также перечислил мероприятия, которые могут выполняться на каждом из этапов. Следует заметить, что этапы в упрощённом виде повторяют наименование разделов ранее действовавших перечней, а мероприятия объединяют закреплённые в утративших силу перечнях процедуры.

При этом в новом регулировании не нашёл отражения ранее предусмотренный подход. Так, прежние перечни состояли из двух блоков процедур:

1) процедур, предусмотренных нормативными правовыми актами РФ;
2) процедур, связанных с особенностями осуществления градостроительной деятельности на территориях субъектов РФ и территориях муниципальных образований.

---

[1] Федеральный закон от 01.07.2021 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 275-ФЗ).

[2] Постановление Правительства РФ от 25.12.2021 № 2490 (ред. от 25.12.2023) «Об утверждении исчерпывающего перечня документов, сведений, материалов, согласований, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и необходимых застройщику, техническому заказчику для выполнения предусмотренных частями 3–7 статьи 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Процедуры из второго блока применялись только в том случае, если они были закреплены на уровне субъекта или муниципального образования, и был установлен порядок их проведения. В целом намерение законодателя носило позитивный характер, т. е. было направлено на ограничение дополнительных согласований. Однако исполнение данной идеи региональными властями оставляло желать лучшего.

В результате перечни, призванные ограничить произвол в области строительства и градостроительства, использовались для обратной цели – для введения в нормативное регулирование регионов тех ограничений, которые указаны в списке, но по каким-либо причинам в данном регионе не были установлены.

Комментируя Постановление № 2490 и утверждённый им единый перечень, Минстрой России указал, что субъекты РФ теперь не могут устанавливать дополнительные процедуры. Такое радикальное изменение в законодательстве, как сообщил Минстрой России, было необходимо осуществить уже давно, и действия, которые предпринимались ранее по исключению избыточных и устаревших требований, стали неэффективны. Новые меры, согласно позиции Минстроя России, позволят сократить сроки реализации строительных проектов и снизят неэффективные финансовые затраты, однако такие меры не последний этап в изменении законодательства (планируется убрать ещё 350 согласительных процедур и к 2024 году уменьшить список процедур не менее чем в 2 раза, что позволит сократить строительно-инвестиционный цикл на 30 %)[1].

Таким образом, самый спорный раздел утративших силу перечней, а именно процедуры, которые могли быть установлены субъектами РФ или муниципальными образованиями, в действующем регулировании отражения не нашёл.

Структурно единый перечень Постановления № 2490 предусматривал перечисление «документов, сведений, материалов, согласований», а также перечень нормативных правовых актов, которыми такие документы и согласования предусмотрены, применительно ко всем этапам проекта по строительству ОКС и относящимся к ним мероприятиям, которые предусмотрены ГрК РФ. Единый перечень содержал почти тысячу пунктов, при этом некоторые из них с учётом последней редакции были неактуальными.

Однако уже с 1 сентября 2023 года п. 9 ст. 5.2 ГрК РФ был изложен в новой редакции[2], и вместо единого исчерпывающего перечня было предусмотрено создание реестра документов, сведений, материалов и согласований, необходимых при реализации проекта по строительству ОКС (далее – Реестр).

С учётом этих изменений с 1 сентября 2024 года Постановление № 2490 утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 21.07.2023 № 1180[3], которым установлены правила формирования и ведения Реестра (далее – Правила).

Реестр[4] включён в единую государственную информационную систему обеспечения градостроительной деятельности «Стройкомплекс.РФ»[5].

«Стройкомплекс.РФ», помимо Реестра, в частности включает (или скорее должен включать, т. к. в полной мере требуемый потенциал системы пока не реализован):

---

[1] https://minstroyrf.gov.ru/press/prodolzhaetsya-rabota-po-sokrashcheniyu-izbytochnykh-trebovaniy-v-stroitelstve-/?sphrase_id=1563197

[2] Федеральный закон от 19.12.2022 № 541-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статью 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции».

[3] Постановление Правительства РФ от 21.07.2023 № 1180 «О реестре документов, сведений, материалов, согласований, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и необходимых застройщику, техническому заказчику для выполнения предусмотренных частями 3–7 статьи 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами формирования и ведения реестра документов, сведений, материалов, согласований, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и необходимых застройщику, техническому заказчику для выполнения предусмотренных частями 3–7 статьи 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства»).

[4] https://стройкомплекс.рф/rd

[5] https://stroi.gov.ru/

- реестр требований в области инженерных изысканий, проектирования, строительства и сноса;
- классификатор строительной информации;
- реестры государственных и муниципальных услуг;
- подсистему «Комплексное развитие территорий»;
- сведения о выданных разрешениях на строительство и разрешениях на ввод объектов в эксплуатацию;
- сведения о технических планах объектов капитального строительства.

Полный перечень подсистем и сведений, включённых в систему «Стройкомплекс.РФ», указан в Постановлении Правительства РФ от 26.08.2023 № 1389[1].

Формирование и ведение Реестра осуществляет подведомственное Минстрою России федеральное автономное учреждение «Федеральный центр нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве».

По замыслу законодателя, указанные меры должны позволить ускорить цифровизацию строительства и снизить административную нагрузку на отрасль.

В части согласования АГО также следует отметить очевидное непостоянство законодателя и противоречивость подходов в урегулировании данного вопроса.

Так, сначала процедура предоставления решения о согласовании АГО включалась в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства в составе блока процедур, устанавливаемых на уровне субъекта или муниципального образования.

Затем, с вступлением в силу с 1 сентября 2021 года п. 18 ст. 63 ГрК РФ (введён законом № 275-ФЗ), возможность предусматривать необходимость получения согласования АГО предоставили только городам федерального значения.

С учётом таких дополнительных полномочий Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, Постановлением № 2490 в п. 542 и п. 542 единого перечня в указанных субъектах РФ было предусмотрено предоставление на этапе выполнения инженерных изысканий и осуществления архитектурно-строительного проектирования:

- согласования архитектурно-градостроительного облика (далее – АГО) ОКС;
- заключения о соответствии проектной документации сводному плану подземных коммуникаций и сооружений.

Согласно же последним принятым поправкам[2], вступившим в силу с 1 марта 2023 года, согласование АГО теперь представляет собой отдельную обязательную процедуру, урегулированную ГрК РФ. При этом было сохранено полномочие городов федерального значения самостоятельно определять в принимаемых ими нормативных правовых актах порядок получения такого согласования. Подробнее указанные нововведения будут рассмотрены далее.

Следствием такой непоследовательности законодателя стали ожесточённые споры, а также беспорядочное и отличающееся урегулирование указанного вопроса в регионах. Например, петербургские застройщики много лет боролись с незаконным, но на практике обязательным требованием по получению согласования Главного архитектора города в отношении архитектурного решения фасада планируемого объекта. В 2010 году по представлению Прокуратуры Санкт-Петербурга данные полномочия Главного архитектора Санкт-Петербурга были признаны Правительством Санкт-Петербурга противоречащими ГрК РФ и исключены из его должностного регламента.

13 июля 2015 года губернатором Санкт-Петербурга был подписан закон Санкт-Петербурга № 477-93 «О внесении изменений в закон Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельно-

[1] Постановление Правительства РФ от 26.08.2023 № 1389 (ред. от 23.01.2024) «Об утверждении Правил создания, развития, эксплуатации и ведения единой государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности «Стройкомплекс.РФ», о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений Постановления Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2020 г. № 1558».

[2] Федеральный закон от 29.12.2022 № 612-ФЗ.

сти в Санкт-Петербурге». Данным законом Правительство СПб было наделено полномочиями по предоставлению решения о согласовании АГО объекта в сфере жилищного строительства. В последующем был принят закон о порядке предоставления решения о согласовании АГО объекта в сфере жилищного строительства[1] (далее – закон № 692-147).

П. 6 ст. 3 закона № 692-147, п. 4 ст. 7 закона Санкт-Петербурга от 24.11.2009 № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» (оба в ред. до 26.12.2017) решение о согласовании АГО объекта предоставлялось до утверждения в установленном порядке ГПЗУ. Только в результате судебных решений[2] данная норма была отменена, несмотря на её очевидную абсурдность с самого начала.

В результате в п. 6 ст. 3 закона № 692-147 с 26 декабря 2017 года было отражено, что решение о согласовании АГО объекта предоставляется уполномоченным органом не до выдачи ГПЗУ, как было ранее, а до выдачи разрешения на строительство, что является корректным.

С 10 июля 2022 года закон № 692-147 утратил силу, и в настоящее время процедура получения согласования АГО в Санкт-Петербурге урегулирована Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 12.05.2022 № 407[3] и Распоряжением от 10.08.2022 № 10-н[4], которым утверждены форма и состав материалов АГО и административный регламент по предоставлению государственной услуги по согласованию АГО.

Несмотря на запрет предъявлять дополнительные требования, не предусмотренные ГрК РФ и единым перечнем, многие регионы продолжали устанавливать обязанность и порядок получения согласования АГО.

Так, в Московской области вплоть до 1 сентября 2023 года продолжало действовать и обновляться Положение о рассмотрении архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства и выдаче свидетельства о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства на территории Московской области[5] (далее – Положение), как видно из его названия и содержания, предусматривало необходимость согласования облика не только объектов жилищного строительства, что не соответствовало даже ранее действовавшим перечням.

В настоящее время Положение утратило силу в связи с принятием Постановления Правительства Московской области от 25.08.2023 № 671-ПП (далее – Постановление № 671).

Согласно п. 1 Постановления № 671 свидетельства о согласовании АГО, выданные в соответствии с Положением, действуют бессрочно. При этом указанное свидетельство аннулируется при принятии Комитетом по архитектуре и градостроительству МО (Мособлархитектура) решения о согласовании АГО в отношении объекта, по которому такое свидетельство выдавалось ранее (п. 2 Постановления № 671).

Также Постановлением № 671 установлено, когда требуется согласовать изменения в АГО и когда изменения допускаются без дополнительных согласований. Например, в соответствии с п. 6 Постановления № 671 допускается различие данных об указанных в свидетельстве АГО технико-экономических показателях не более чем на пять процентов по отношению к данным,

---

[1] Закон Санкт-Петербурга от 11.11.2015 № 692-147 «О порядке предоставления решения о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта в сфере жилищного строительства».

[2] См. Определения Верховного Суда РФ от 14.09.2017 по делу № 78-АПГ17-12 и от 21.09.2017 по делу № 78-АПГ17-13.

[3] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 12.05.2022 № 407 «О Порядке согласования архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства и внесении изменения в Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 19.10.2004 № 1679».

[4] Распоряжение Комитета по градостроительству и архитектуре Правительства Санкт-Петербурга от 10.08.2022 № 10-н «Об утверждении формы и состава материалов архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства и Административного регламента Комитета по градостроительству и архитектуре по предоставлению государственной услуги по согласованию архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства».

[5] Постановление Правительства МО от 12.07.2022 № 726/25 «Об утверждении Положения о рассмотрении архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства и выдаче Свидетельства о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства на территории Московской области». До указанного Положения действовало другое положение с аналогичным названием, утверждённое Постановлением Правительства МО от 27.12.2019 № 1042/39.

указанным в проектной документации и (или) разрешении на строительство, а также изменение внутренних планировок этажей без дополнительных согласований.

В настоящее время выдача ДГП решений о согласовании АГО осуществляется в соответствии с Распоряжением от 31.08.2023 № 29РВ-482[1].

31 мая 2021 года губернатором Ленинградской области было принято Постановление № 40-пг[2] о создании консультативно-экспертного совета по рассмотрению АГО населённых пунктов, зданий, сооружений. Как указывается в общих положениях, совет создан для подготовки предложений о параметрах развития территорий жилой и многофункциональной застройки в соответствии с индивидуальными особенностями развития Ленинградской области и повышения качества жизни.

В редакции от 13.12.2021[3] совет также наделён полномочием принимать решение с рекомендациями о возможности (невозможности) согласования АГО и даче предложений по его улучшению. В настоящее время регулирование согласования АГО в Ленинградской области отнесено к компетенции субъекта РФ и определяется утверждённым административным регламентом[4].

Вышеназванные регионы не одиноки в своём стремлении всё урегулировать. Во многих регионах, муниципалитетах также имеются нормативные акты, которые схожим образом регулируют данную сферу. Так, к примеру, в городе Сургуте представление проектной документации АГО объекта на согласование в департамент архитектуры и градостроительства администрации города является обязанностью застройщика (заказчика, собственника)[5]. В Екатеринбурге также устанавливается, что фасады зданий должны быть согласованы с АГО[6].

При этом несоблюдение установленных требований о предоставлении согласования АГО влечёт отказ в выдаче разрешения на строительство на основании положений п. 13 ст. 51 ГрК РФ.

Закрепление процедуры предоставления решения о согласовании АГО объекта на региональном уровне в отсутствие конкретных требований на практике устанавливало только обязанность его согласования, создавая недопустимую неопределённость градостроительного регламента. Такой вывод подтверждается практикой Верховного Суда РФ[7], признавшего не действующим в соответствующей части положение Правил землепользования и застройки городского округа города Воронежа.

Однако, несмотря на поправки в ГрК РФ и принятие единого перечня, установленного Постановлением № 2490, регионы не отменяли ранее принятые нормативные правовые акты и даже принимали новые акты, противоречащие ГрК РФ. Возможно, такое положение вещей и послужило причиной принятия закона № 612-ФЗ, установившего единый порядок согласования АГО (за исключением городов федерального значения – Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя).

С учётом внесённых в ГрК РФ изменений на картах градостроительного зонирования в ПЗЗ подлежат отображению территории, в границах которых предусматриваются требования к АГО.

---

[1] Распоряжение Мособлархитектуры от 31.08.2023 № 29РВ-482 (ред. от 08.02.2024) «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги «Согласование архитектурно-градостроительного облика объектов капитального строительства на территории Московской области».

[2] Постановление губернатора Ленинградской области от 31.05.2021 № 40-пг «О создании консультативно-экспертного совета по рассмотрению архитектурно-градостроительного облика населённых пунктов, зданий, сооружений Ленинградской области».

[3] Постановление губернатора Ленинградской области от 13.12.2021 № 113-пг «О внесении изменений в Постановление губернатора Ленинградской области от 31 мая 2021 года № 40-пг «О создании консультативно-экспертного совета по рассмотрению архитектурно-градостроительного облика населённых пунктов, зданий, сооружений Ленинградской области».

[4] Приказ Комитета по градостроительной политике Ленинградской области от 11.01.2024 № 2 «Об утверждении административного регламента по предоставлению Комитетом по градостроительной политике Ленинградской области государственной услуги «Согласование архитектурно-градостроительного облика объектов капитального строительства».

[5] Пункт 11 ст. 18 Решения Думы города Сургута от 26.12.2017 № 206-VI ДГ (ред. от 26.12.2023) «О Правилах благоустройства территории города Сургута».

[6] П. 101 Решения Екатеринбургской городской Думы от 26.06.2012 № 29/61 «Об утверждении Правил благоустройства территории муниципального образования «город Екатеринбург».

[7] Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 16.05.2018 № 14-АПГ18-8.

Указанные границы могут не совпадать с границами территориальных зон и отображаться на отдельной карте (п. 5.3 ст. 30 ГрК РФ).

При этом требования к АГО, как следует из пп. 2.1 п. 6 ст. 30 ГрК РФ, указываются в градостроительном регламенте соответствующей территориальной зоны.

С учётом указанного процедура согласования АГО невозможна в отношении земель и земельных участков, в отношении которых на основании п. 6 ст. 36 ГрК РФ градостроительные регламенты не устанавливаются, в том числе в отношении земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон и территорий опережающего развития[1].

Согласно ст. 40.1 ГрК РФ АГО объекта, расположенного в границах территорий, предусматривающих требования к АГО, подлежит согласованию с уполномоченным органом местного самоуправления.

Срок выдачи согласования АГО не может превышать 10 рабочих дней (п. 3 ст. 40.1 ГрК РФ).

Согласование АГО не требуется в отношении следующих объектов:

1) ОКС, расположенных на земельных участках, действие градостроительного регламента на которые не распространяется;
2) объектов, для строительства или реконструкции которых не требуется получение разрешения на строительство;
3) объектов, расположенных на земельных участках, находящихся в пользовании учреждений, исполняющих наказание;
4) объектов обороны и безопасности, объектов Вооружённых Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, осуществляющих функции в области обороны страны и безопасности государства;
5) иных объектов, определённых Правительством РФ, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ.

Требования к АГО и порядок согласования АГО утверждены Постановлением Правительства РФ от 29.05.2023 № 857[2] (далее – Требования и Порядок соответственно). Указанное постановление не распространяется на города федерального значения – Москву, Санкт-Петербург и Севастополь.

В п. 3 Требований перечислены возможные требования к объёмно-пространственным и архитектурно-стилистическим характеристикам ОКС, которые могут быть установлены в градостроительном регламенте:

1) требования к цветовым решениям объектов капитального строительства;
2) требования к отделочным и (или) строительным материалам, определяющие архитектурный облик объектов капитального строительства;
3) требования к размещению технического и инженерного оборудования на фасадах и кровлях объектов капитального строительства;
4) требования к подсветке фасадов объектов капитального строительства.

Применительно к каждому из требований Постановление № 857 предусматривает, каким именно образом оно подлежит установлению. Так, требования к цветовым решениям объектов капитального строительства устанавливаются путём перечисления цветов и оттенков для отделки их фасадов с указанием палитры (п. 6 Постановления № 857).

Тем самым Требования самым общим образом определяют, какие именно характеристики могут подлежать согласованию (цвета, материалы отделки фасада, приёмы внешнего освещения и т. п.), а конкретные требования подлежат установлению на региональном и местном уровнях.

[1] Письмо Минстроя России от 25.10.2023 № 65814-СМ/08 «По вопросу установления требований к архитектурно-градостроительному облику объектов капитального строительства».

[2] Постановление Правительства РФ от 29.05.2023 № 857 «Об утверждении требований к архитектурно-градостроительному облику объекта капитального строительства и Правил согласования архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства».

В Порядке, соответственно, предусматриваются общие положения о порядке согласования, сроках согласования, предоставляемых документах и пр.

Помимо изложенного, в п. 2 Порядка установлены дополнительные объекты, помимо перечисленных в п. 2 ст. 40.1 ГрК РФ, в отношении которых не требуется согласование АГО:

а) гидротехнических сооружений;
б) объектов и инженерных сооружений, предназначенных для производства и поставок товаров в сферах электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения;
в) подземных сооружений;
г) ОКС, предназначенных для наблюдений за физическими и химическими процессами, происходящими в окружающей среде, определения её гидрометеорологических, агрометеорологических и гелиогеофизических характеристик, уровня загрязнения атмосферного воздуха, почв и водных объектов;
д) ОКС, предназначенных (используемых) для обработки, утилизации, обезвреживания и размещения отходов производства и потребления;
е) ОКС, предназначенных для обезвреживания, размещения и утилизации медицинских отходов;
ж) ОКС, предназначенных для хранения, переработки и утилизации биологических отходов;
з) ОКС, связанных с обращением с радиоактивными отходами;
и) ОКС, связанных с обращением веществ, разрушающих озоновый слой;
к) объектов использования атомной энергии;
л) опасных производственных объектов, определяемых в соответствии с законодательством РФ.

Также повторимся, что с учётом формулировки процедура согласования АГО возможна только в отношении территорий, которые определены в Правилах землепользования и застройки и в границах которых градостроительным регламентом установлены требования к АГО.

Относительно согласования АГО в городах федерального значения, то, как указывалось ранее, за ними сохранено полномочие определять в принимаемых ими нормативных правовых актах порядок получения соответствующего согласования.

В Москве таким актом является Постановление Правительства Москвы от 30.04.2013 № 284-ПП[1], а в Санкт-Петербурге – Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 12.05.2022 № 407[2].

В контексте рассматриваемого вопроса необходимо также разграничивать понятия архитектурного решения (внешнего облика) объекта в историческом поселении и АГО.

В силу прямого указания п. 2.1 ст. 38 ГрК РФ требования к архитектурному решению ОКС подлежат включению в предельные параметры разрешённого строительства или реконструкции ОКС в составе градостроительного регламента, установленного применительно к территориальной зоне, расположенной в границах территории исторического поселения федерального или регионального значения.

Напомним, что Федеральным законом РФ № 459-ФЗ от 30.12.2015 был внесён ряд поправок в закон № 73-ФЗ и ГрК РФ, согласно которым с 01.01.2017 архитектурные решения ОКС или описание внешнего облика объекта индивидуального жилищного строительства, планируемого к размещению в границах исторического поселения, необходимо согласовывать с органом охраны объектов культурного наследия.

Если заявление на выдачу разрешения на строительство будет подано без указанных согласований, соответствующий орган в порядке межведомственного взаимодействия направит ар-

[1] Постановление Правительства Москвы от 30.04.2013 № 284-ПП (ред. от 14.06.2023) «Об оптимизации порядка утверждения архитектурно-градостроительных решений объектов капитального строительства в городе Москве».

[2] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 12.05.2022 № 407 «О Порядке согласования архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства и внесении изменения в Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 19.10.2004 № 1679».

хитектурные решения (описание облика) на согласование в орган охраны. Заключение органа охраны о несоответствии архитектурных решений (описания облика) предмету охраны исторического поселения и требованиям к архитектурным решениям, установленным градрегламентом, будет являться основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство. Единственный случай, когда для строительства в границах исторического поселения не будет требоваться согласование архитектурных решений (описания облика), – строительство объекта в соответствии с типовыми архитектурными решениями, которые будут утверждены региональным органом охраны объектов культурного наследия.

Описанное согласование не требовалось в случаях, если до 1 января 2017 года:

- проектная документация направлена на экспертизу;
- проектная документация не подлежит экспертизе, подано заявление о выдаче разрешения на строительство и отсутствуют основания для отказа в выдаче разрешения;
- подано заявление о выдаче разрешения на строительство объекта индивидуального жилищного строительства и отсутствуют основания для отказа в выдаче разрешения.

Также следует отметить, что срок выдачи разрешения на строительство объекта в границах исторического поселения увеличен до 30 дней для тех случаев, когда заявление на выдачу разрешения на строительство не будет включать согласование архитектурного решения (описания облика) или строительство (реконструкция) не будет выполняться в соответствии с типовым архитектурным решением.

Ввиду вступления в силу изменений в ГрК РФ в части АГО Минстрой России также разъяснил, что при установлении требований к АГО в границах территорий, предусмотренных п. 5.3 ст. 30 ГрК РФ, совпадающих с границами исторических поселений, подлежат учёту требования к архитектурным решениям объектов капитального строительства. А в случае совпадения с границами зон охраны объекта культурного наследия подлежит учёту режим использования земель и земельных участков, установленный в границах ЗОУИТ (как более строгий)[1].

1.5.4. Проектная и рабочая документация

Проектная документация

Проектная документация (далее – ПД) является основой архитектурно-строительного проектирования и в соответствии с п. 2 ст. 48 ГрК РФ представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой и графической формах и (или) в форме информационной модели 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[2];
- дополнительный раздел ПД «Смета на капитальный ремонт объекта капитального строительства»[3] при проведении капитального ремонта объекта капитального строитель-

[1] Письмо Минстроя России от 25.10.2023 № 65814-СМ/08 «По вопросу установления требований к архитектурно-градостроительному облику объектов капитального строительства».

[2] В соответствии с п. 1.1 ст. 48 ГрК РФ возможно проектирование в границах не принадлежащего застройщику или иному правообладателю земельного участка в случаях, если документацией по планировке территории предусмотрено размещение объекта транспортной инфраструктуры федерального значения либо линейного объекта транспортной инфраструктуры регионального или местного значения или в случае, если подготовка ПД такого объекта осуществляется до утверждения документации по планировке территории.

[3] До вступления в силу поправок, внесённых Федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», разработка ПД предусматривалась в отношении отдельных разделов при проведении капитального ремонта объектов капитального строительства (в зависимости от перечня необходимых работ).

ства, финансируемого с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, юр. лиц, созданных публично-правовыми образованиями, юр. лиц с участием государства в их уставном капитале более 50 % (п. 12.2 ст. 48 ГрК РФ).

С 03.08.2018, помимо объектов индивидуального жилищного строительства (отдельно стоящих жилых домов с количеством этажей не более чем три, предназначенных для проживания одной семьи), к объектам, при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте которых не требуется[1] подготовка ПД, отнесены садовые дома[2]. С 01.01.2025 в перечень таких объектов включены также гаражи и хозяйственные постройки[3]. При этом застройщик вправе обеспечить разработку ПД применительно к таким объектам (п. 3 ст. 48 ГрК РФ).

Подготовка ПД осуществляется на основании (в совокупности):

- задания застройщика или технического заказчика – «задания на проектирование» (при подготовке ПД на основании договора подряда на подготовку ПД). На основании п. 11.1 ст. 48 ГрК РФ в случае подготовки ПД линейного объекта федерального значения, линейного объекта регионального значения или линейного объекта местного значения до утверждения документации по планировке территории, предусматривающей строительство, реконструкцию соответствующего линейного объекта, обязательными приложениями к заданию на проектирование являются решение о подготовке такой документации по планировке территории; чертёж границ зон планируемого размещения соответствующего линейного объекта, сведения о его характеристиках и схема планировочных решений, предусмотренные разрабатываемой документацией по планировке территории соответствующего линейного объекта;
- результатов инженерных изысканий;
- информации из градостроительного плана земельного участка или в случае подготовки ПД линейного объекта на основании ППТиПМ, либо в случае подготовки ПД линейного объекта федерального значения, линейного объекта регионального значения или линейного объекта местного значения до утверждения документации по планировке территории, предусматривающей строительство, реконструкцию соответствующего линейного объекта, на основании решения о подготовке документации по планировке территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории).

  Если земельный участок для размещения таких объектов, не относящихся к объектам транспортной инфраструктуры, образуется из земель или земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и которые не обременены правами третьих лиц, за исключением сервитута, публичного сервитута, подготовка ПД для размещения указанных объектов капитального строительства до образования такого земельного участка в соответствии с земельным законодательством осуществляется на основании утверждённого ППТиПМ, решения о подготовке ППТиПМ либо ГПЗУ;
- в соответствии с требованиями технических регламентов, техническими условиями подключения (технологического присоединения)[4], разрешением на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

[1] Данное положение не распространяется на объекты ИЖС, работы по которым финансируются за счёт средств бюджетов бюджетной системы РФ, юр. лиц, созданных публично-правовыми образованиями, юр. лиц с гос. участием в уставном капитале более 50 %.

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

[3] См. п. 1 ст. 3 Федерального закона от 26.12.2024 № 487-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] Такие условия законом № 275-ФЗ внесены в ст. 52.1 ГрК РФ.

ПД разрабатывается в соответствии с требованиями к создаваемым объектам, установленным законодательством (техническими регламентами)[1].

В частности, законом № 384-ФЗ устанавливаются минимально необходимые требования к зданиям и сооружениям (в том числе к входящим в их состав сетям инженерно-технического обеспечения и системам инженерно-технического обеспечения), а также к связанным со зданиями и сооружениями процессам проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса), в том числе требования:

1) механической безопасности;
2) пожарной безопасности;
3) безопасности при опасных природных процессах и явлениях и (или) техногенных воздействиях;
4) безопасных для здоровья человека условий проживания и пребывания в зданиях и сооружениях;
5) безопасности для пользователей зданий и сооружений;
6) доступности зданий и сооружений для инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения;
7) энергетической эффективности зданий и сооружений;
8) безопасного уровня воздействия зданий и сооружений на окружающую среду.

До 01.09.2024 соблюдение требований закона № 384-ФЗ обеспечивалось путём применения при проектировании стандартов и правил, включённых в обязательный перечень, утверждённый Постановлением Правительства РФ от 28.05.2021 № 815 (далее – Постановление № 815)[2], и добровольный перечень, утверждённый Приказом Росстандарта от 02.04.2020 № 687 (далее – Приказ Росстандарта № 687)[3], либо путём разработки специальных технических условий.

В настоящее время согласно п. 5.1 ст. 15 закона № 384-ФЗ, введённому Федеральным законом от 25.12.2023 № 653-ФЗ[4], соответствие архитектурных, функционально-технологических, конструктивных, инженерно-технических и иных решений и мероприятий, содержащихся в ПД здания, сооружения, требованиям, установленным законом № 384-ФЗ, должно быть обосновано в этой ПД с указанием положений закона № 384-ФЗ и положений одного или нескольких документов, указанных в п. 1 ст. 6 закона № 384-ФЗ.

К таким документам согласно п. 1 ст. 6 закона № 384-ФЗ относятся национальные стандарты и своды правил; международные стандарты, региональные стандарты и региональные своды правил, стандарты иностранных государств и своды правил иностранных государств; стандарты организаций; результаты применения предусмотренных п. 6 ст. 15 закона № 384-ФЗ способов обоснования соответствия архитектурных, функционально-технологических, конструктивных, инженерно-технических и иных решений и мероприятий по обеспечению безопасности зданий, сооружений, требованиям, установленным законом № 384-ФЗ.

Согласно позиции, изложенной в Письме Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 07.11.2024 № 29456-ОГ/08 «О применении документов в области градостроительной деятельности», данные способы являются равнозначными, применение любого из них обеспечивает соблюдение требований закона № 384-ФЗ.

---

[1] Например, Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» от 30.12.2009 № 384-ФЗ, Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

[2] Постановление Правительства РФ от 28.05.2021 № 815 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», и о признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2020 г. № 985».

[3] Приказ Росстандарта от 02.04.2020 № 687 «Об утверждении перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

[4] Федеральный закон от 25.12.2023 № 653-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Перечень национальных стандартов и сводов правил, в результате добровольного применения которых обеспечивается соблюдение закона № 384-ФЗ, утверждён Приказом Росстандарта № 687. В соответствии с п. 2 ст. 6 закона № 384-ФЗ национальные стандарты и своды правил могут применяться при проектировании со дня включения в реестр требований[1] в порядке, предусмотренном Постановлением Правительства РФ от 31.08.2023 № 1417[2].

Утверждённый Постановлением № 815 перечень обязательных для применения национальных стандартов и правил упразднён и с 01.09.2024 более не применяется[3].

Стандарты организаций, а также международные и региональные стандарты и своды правил, стандарты и своды правил иностранных государств, в свою очередь, могут применяться для обоснования соответствия ПД требованиям закона № 384-ФЗ со дня регистрации в федеральном фонде в порядке, предусмотренном Приказом Росстандарта от 30.04.2021 № 651 «Об определении Порядка регистрации стандартов организаций, в том числе технических условий, в Федеральном информационном фонде стандартов»[4] и Приказом Минпромторга России от 27.05.2016 № 1716[5] соответственно.

Предметом государственной экспертизы ПД является оценка её соответствия требованиям технических регламентов и избранных проектировщиком стандартов и правил, в результате применения которых на добровольной основе достигается соблюдение требований технических регламентов.

Согласно п. 13 Приказа Минстроя России от 08.06.2018 № 341/пр[6] в разделе «Выводы по результатам рассмотрения» каждый вывод о несоответствии требованиям технических регламентов должен содержать указание раздела (а при необходимости – подраздела, части раздела, книги, тома) и листа ПД, в отношении которых сделан вывод о несоответствии, ссылку на конкретное требование технического регламента, иного нормативного правового акта или нормативного документа, применяемого в целях обеспечения соблюдения требований технических регламентов.

Согласно позиции, изложенной в Письме Федерального автономного учреждения «Федеральный центр нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве» от 25.06.2024 № Исх-4152, отклонение от установленных добровольных требований для оценки соответствия ПД требованиям закона № 384-ФЗ является допустимым (при условии того, что оно обосновано способами, предусмотренными п. 6 ст. 15 закона № 384-ФЗ).

Вместе с тем с учётом расширения перечня документов, применение которых обеспечивает соблюдение требований закона № 384-ФЗ, полагаем, что обоснование отступления от норм того или иного национального стандарта или свода правил с учётом актуальной редакции закона № 384-ФЗ возможно, в том числе со ссылкой на иные документы (например, на международные стандарты, стандарты организаций), перечисленные в п. 1 ст. 6 закона № 384-ФЗ.

---

[1] Реестр требований размещён на сайте https://стройкомплекс.рф/rntd

[2] Постановление Правительства РФ от 31.08.2023 № 1417 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра требований, подлежащих применению при выполнении инженерных изысканий, осуществлении архитектурно-строительного проектирования, проведении экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, эксплуатации и сносе объектов капитального строительства, выявления, устранения противоречий между требованиями, включёнными в реестр требований, а также между требованиями, включёнными в реестр требований, и проектами документов, содержащими требования, подлежащие включению в реестр требований».

[3] См. Постановление Правительства РФ от 06.05.2024 № 589 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

[4] Дополнительно отмечаем, что согласно позиции Минстроя РФ, изложенной в Письме от 17.06.2024, стандарты организации, зарегистрированные в Федеральном информационном фонде стандартов до 01.09.2024, не могут применяться в целях обеспечения безопасности (требований закона № 384-ФЗ).

[5] Приказ Минпромторга России от 27.05.2016 № 1716 «Об утверждении Порядка регистрации федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации документов, разрабатываемых и применяемых в национальной системе стандартизации, сводов правил, международных стандартов, региональных стандартов и региональных сводов правил, стандартов иностранных государств и сводов правил иностранных государств».

[6] Приказ Минстроя России от 08.06.2018 № 341/пр «Об утверждении Требований к составу, содержанию и порядку оформления заключения государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий».

Минстрой России обеспечил разработку ключевых документов системы стандартов ПД для строительства. Разработаны следующие стандарты:

- СП 555.1325800.2025 «Система нормативных документов в строительстве. Основные положения»[1];
- ГОСТ Р 21.301-2021 «Система проектной документации для строительства. Правила выполнения отчётной технической документации по инженерным изысканиям» – распространяется на все виды инженерных изысканий для подготовки документов территориального планирования, документации по планировке территории, выбора площадок (трасс), архитектурно-строительного проектирования объектов капитального строительства, строительства и реконструкции зданий и сооружений повышенного и нормального уровня ответственности и устанавливают правила выполнения отчётной технической документации по инженерным изысканиям;
- ГОСТ Р 21.302-2021 «Система проектной документации для строительства. Условные графические обозначения в документации по инженерно-геологическим изысканиям» – устанавливает графические обозначения, применяемые в документации по инженерно-геологическим изысканиям, выполняемой для подготовки документов территориального планирования, документов по планировке территории, выбору площадок (трасс), для архитектурно-строительного проектирования, строительства и реконструкции, а также капитального ремонта, сноса (демонтажа) зданий и сооружений;
- ГОСТ Р 21.101-2026. Национальный стандарт Российской Федерации. Система проектной документации для строительства. Основные требования к проектной и рабочей документации»[2].

Введение таких стандартов, по мнению разработчиков[3], способствует унификации применяемых терминов, закреплению единых правил оформления ПД, созданию единого технического языка, понятного как проектировщикам, так и заказчикам, и строителям, что приведёт к сокращению трудозатрат и снижению стоимости ПД, а также повлияет на стоимость и сроки самого строительства.

ПД может разрабатываться застройщиком самостоятельно[4] либо с привлечением третьих лиц застройщиком, техническим заказчиком или с 01.07.2017 также лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения[5], региональным оператором[6] по договору подряда на подготовку ПД.

При этом с 01.07.2017 были ужесточены требования к лицам, выполняющим работы по подготовке ПД. Если до 01.07.2017 такие лица должны были иметь свидетельство о допуске СРО при выполнении только тех работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства (предусмотрены Приказом Минрегиона России № 624), то с 01.07.2017 подготовку ПД могут осуществлять исключительно лица, являющиеся членами СРО в области архитектурно-строительного проектирования[7].

---

[1] Утверждён Приказом Минстроя РФ от 12.03.2025 № 159-пр.

[2] Введён в действие Приказом Росстандарта от 12.02.2026 № 129-ст.

[3] https://stroimprosto-msk.ru/news/obnovleny-nacionalnye-standarty-po-oformleniyu-proektnoj-dokumentacii-dlya-stroitelstva/

[4] В исключительных случаях разработку может осуществлять и иное лицо, например, если предусмотрено размещение объекта транспортной инфраструктуры федерального значения либо линейного объекта транспортной инфраструктуры регионального или местного значения, или если подготовка ПД осуществляется до утверждения документации по планировке территории (подробнее см. п.п. 1.1 и 1.2 ст. 48 ГрК РФ).

[5] Согласно п. 1 ст. 55.25 ГрК РФ – это (если иное не установлено федеральным законом) собственник здания или лицо, которое владеет зданием на ином законном основании, если установлена ответственность такого лица за эксплуатацию здания, либо привлекаемое собственником или таким лицом в целях обеспечения безопасной эксплуатации здания на основании договора физическое или юридическое лицо.

[6] Согласно п. 17 ст. 1 ГрК РФ – это специализированная некоммерческая организация, которая осуществляет деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта, сноса общего имущества в многоквартирных домах.

[7] Указанные изменения внесены Федеральным законом от 03.07.2016 № 372-ФЗ в п. 5 ст. 48 ГрК РФ.

С 01.03.2026 Федеральным законом от 31.07.2025 № 309-ФЗ[1] вносятся очередные изменения в п. 4 ст. 49 ГрК РФ. С указанной даты работы по договорам о подготовке ПД, внесению изменений в ПД в случаях, когда не требуется проведение повторной экспертизы ПД, либо когда такая экспертиза по решению застройщика проводится в форме экспертного сопровождения (п.п. 3.8 и 3.9 ст. 49 ГрК РФ), также могут выполняться только членами соответствующих СРО. Ранее в указанных случаях такое членство не требовалось.

Членство в СРО не требуется в ограниченном перечне случаев (п. 4.1 ст. 48 ГрК РФ). К примеру, членство в СРО необязательно для государственных и муниципальных унитарных предприятий, учреждений в случае заключения ими договоров подряда на подготовку ПД с федеральными органами исполнительной власти, государственными корпорациями, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления или в случае выполнения такими организациями функций технического заказчика от имени указанных органов, корпораций. Остальные три исключения также установлены для организаций с публичным участием / созданных публично-правовыми образованиями.

Застройщик до 01.07.2017 был вправе осуществлять проектирование самостоятельно в отношении тех видов работ, которые не включены в перечень работ, установленных Приказом Минрегиона России № 624.

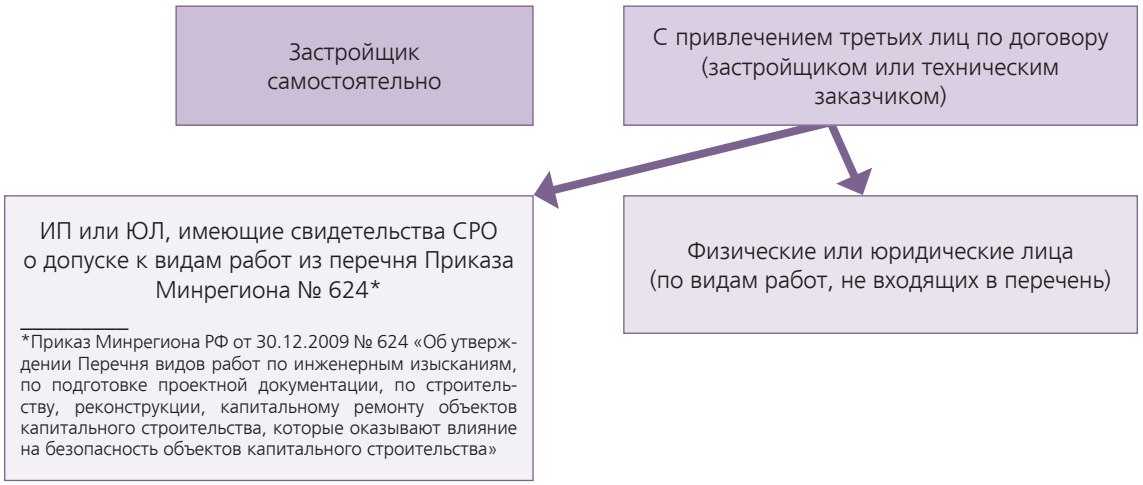
После указанной даты право на самостоятельное проектирование сохранилось только за тем застройщиком, который является членом СРО в области архитектурно-строительного проектирования.

Субъекты разработки ПД до и после 01.07.2017 представлены на схемах 4 и 5.

ПД утверждается застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором. По общему правилу ПД объектов капитального строительства подлежит экспертизе. Поэтому ПД может быть утверждена только при наличии положительного заключения экспертизы ПД в случае, если в отношении ПД проведение экспертизы обязательно.

Как указал[2] Минстрой России, если, исходя из совокупности норм п.п. 16 и 22 ст. 1, п.п. 4 и 5 ст. 48 ГрК РФ, застройщик, технический заказчик должен быть членом саморегулируемой организации в области архитектурно-строительного проектирования, то ПД или отдельный её раздел может быть утверждён только специалистом по организации архитектурно-строительного проектирования, сведения о котором включены в соответствующий национальный реестр специалистов.

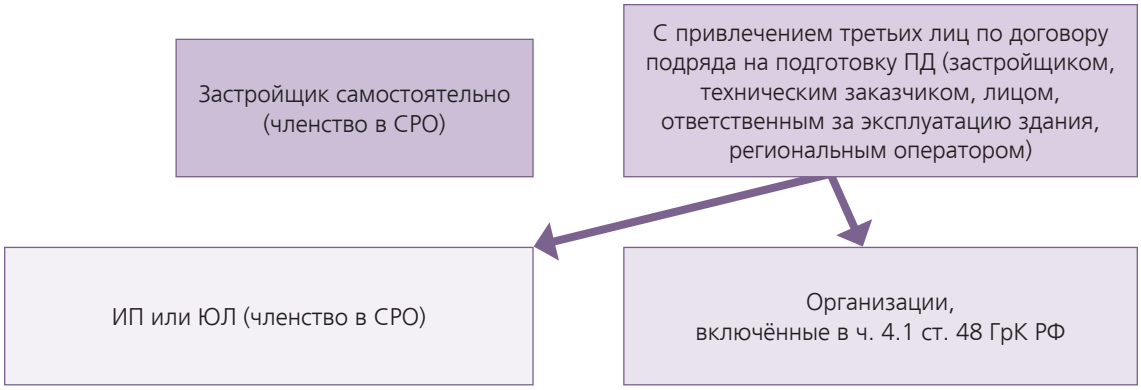
Схема 4. СУБЪЕКТЫ РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ ДО 01.07.2017



[1] Федеральный закон от 31.07.2025 № 309-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации».

[2] Письмо Минстроя России от 13.09.2017 № 32812-ТБ/02 «Об утверждении проектной документации».

Схема 5. СУБЪЕКТЫ РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ ПОСЛЕ 01.07.2017



С принятием Федерального закона от 27.06.2019 № 151-ФЗ (далее – закон № 151-ФЗ)[1] применение BIM-технологий в проектировании и строительстве получило свою законодательную основу.

Информационная модель может формироваться на этапе архитектурно-строительного проектирования, однако её выполнение характерно не только для этого этапа.

Под информационной моделью объекта капитального строительства понимается совокупность взаимосвязанных сведений, документов и материалов об объекте капитального строительства, формируемых в электронном виде на этапах выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, эксплуатации и (или) сноса объекта капитального строительства (п. 10.3 ст. 1 ГрК РФ).

К полномочиям органов государственной власти РФ в области градостроительной деятельности отнесены установление правил формирования и ведения информационной модели, состава сведений, документов и материалов, подлежащих включению в информационную модель, перечня случаев, при которых формирование и ведение информационной модели являются обязательными (пп.пп. 3.8, 3.9 п. 1 ст. 6 ГрК РФ).

В Постановлении Правительства от 05.03.2021 № 331[2] устанавливается частный случай обязательного ведения информационной модели. Формирование и ведение информационной модели объекта капитального строительства осуществляется застройщиком, техническим заказчиком, лицом, обеспечивающим или осуществляющим подготовку обоснования инвестиций и (или) лицом, ответственным за эксплуатацию объекта капитального строительства, если договор о подготовке ПД для строительства, реконструкции ОКС заключён после 01.01.2022 и финансируется с привлечением средств бюджетов бюджетной сметы РФ (за исключением объектов капитального строительства, которые создаются в интересах обороны и безопасности государства).

Постановлением Правительства от 20.12.2022 № 2357 были внесены изменения в Постановление Правительства от 05.03.2021 № 331, в связи с чем перечень обязательных случаев расширился.

Рабочая документация

Законом № 257-ФЗ с сентября 2021 года внесены изменения в ГрК РФ, и теперь рабочая документация (далее – РД) наряду с ПД является основой архитектурно-строительного проекти-

[1] Федеральный закон от 27.06.2019 № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Постановление Правительства РФ от 05.03.2021 № 331 «Об установлении случая, при котором застройщиком, техническим заказчиком, лицом, обеспечивающим или осуществляющим подготовку обоснования инвестиций, и (или) лицом, ответственным за эксплуатацию объекта капитального строительства, обеспечиваются формирование и ведение информационной модели объекта капитального строительства».

рования. Строительство, реконструкция ОКС осуществляются в соответствии с ПД и РД (п. 1.2 ст. 52 ГрК РФ).

Федеральным законом от 08.08.2024 № 280-ФЗ[1] ст. 48 ГрК РФ, в свою очередь, дополнена пунктом 1.4, согласно которому Правительством РФ могут быть установлены случаи, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется подготовка рабочей документации. Постановлением Правительства РФ 12.04.2025 № 486[2] установлены следующие случаи:

- если не требуется получение разрешения на строительство;
- если не требуется проведение экспертизы проектной документации ОКС и (или) результатов инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации.

В п. 2.1 ст. 48 ГрК РФ закреплено понятие РД – это документация, содержащая материалы в текстовой и графической формах и (или) в форме информационной модели, в соответствии с которой осуществляются строительство реконструкция ОКС, их частей. Прямо указывается, что РД разрабатывается на основании ПД, вместе с тем разработка РД может осуществляться одновременно с разработкой ПД. На основании РД и ПД осуществляется ведение исполнительной документации[3] (п. 1.4 ст. 52 ГрК РФ).

Эта позиция существовала и до внесения изменений в ГрК РФ (см. Письмо Минрегиона России от 22.06.2009 № 19088-СК/08 «О применении Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»[4]). При одновременной разработке ПД и РД по решению заказчика и с согласия экспертной организации вся документация может быть представлена на государственную экспертизу[5].

ПД и РД не являются документами одного порядка, так как РД разрабатывается во исполнение ПД. В этой связи РД должна соответствовать проектной, что означает необходимость внесения изменений в РД при корректировке ПД и наоборот. При этом установлены случаи, когда внесение изменений в РД не требует внесения изменений в ПД. Изменения, утверждённые в надлежащем порядке, будут признаваться частью ПД. Это возможно, если такие изменения в РД утверждены застройщиком или техническим заказчиком и если такие изменения не требуют проведения обязательной экспертизы ПД (п. 3.8 ст. 49 ГрК РФ)[6].

Кроме того, при осуществлении государственного строительного надзора в отношении ОКС проверяется соответствие результатов работ ПД с учётом изменений, внесённых в РД, которая является частью ПД (пп. 1 п. 3 ст. 54 ГрК РФ).

Ранее для подготовки рабочей документации ИП или юридическим лицам не требовалось членство в СРО в области архитектурно-строительного проектирования[7].

С 01.03.2026 в п. 4 ст. 48 ГрК РФ вносятся изменения[8], в соответствии с которыми работы по договорам о подготовке рабочей документации, внесении изменений в рабочую документа-

---

[1] Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 48 и 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации» от 08.08.2024 № 280-ФЗ.

[2] Постановление Правительства РФ от 12.04.2025 № 486 «Об установлении случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется подготовка рабочей документации».

[3] С 01.09.2023 вступил в силу Приказ Минстроя России от 29.11.2022 № 1015/пр «Об утверждении состава и порядка ведения исполнительной документации при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства», который по новому регулирует вопросы создания исполнительной документации при строительстве ОКС.

[4] Позиция поддержана и в судебной практике (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.11.2016 № Ф05-16505/2016 по делу № А40-221022/2015), и в дальнейшем Минрегионом России (Письмо от 27.03.2012 № 6832ДШ/08).

[5] Письмо Минрегиона России от 22.06.2009 № 19088-СК/08 «О применении Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

[6] Письмо Минстроя РФ от 08.05.2024 № 26477-СМ/08.

[7] См. Письмо Минстроя России от 26.05.2022 № 23717-ТБ/02 «О рассмотрении обращения».

[8] См. пп. «а» п. 2 ст. 1 Федерального закона от 31.07.2025 № 309-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации».

цию должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами саморегулируемых организаций в области архитектурно-строительного проектирования (кроме исключений, перечисленных в п. 4.1 той же статьи).

С той же даты рабочая документация включена в перечень документов, на предмет соответствия которым осуществляется строительный контроль[1].

Отдельные требования к составу и содержанию рабочей документации могут быть установлены Правительством РФ (п. 12 ст. 48 ГрК РФ).

Согласно п. 4 Постановления Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» (далее – Постановление № 87) РД разрабатывается в целях реализации в процессе строительства архитектурных, технических и технологических решений, содержащихся в ПД на объект капитального строительства. Она состоит из документов в текстовой форме, рабочих чертежей, спецификации оборудования и изделий.

Основные требования к порядку оформления и составу РД содержатся в ГОСТ Р 21.101-2026. Национальный стандарт Российской Федерации. Система проектной документации для строительства. Основные требования к проектной и рабочей документации[2].

Также в ПД должны содержаться требования, которые учитываются в РД, разрабатываемой на основании ПД, в связи с принятыми методами возведения строительных конструкций и монтажа оборудования (пп. «п» п. 23 Постановления № 87). При этом объём, состав и содержание РД должны определяться заказчиком (застройщиком) в зависимости от степени детализации решений, содержащихся в ПД, и указываться в задании на проектирование.

Дополнительно отметим, что правила выполнения и оформления текстовых и графических материалов, входящих в состав ПД и РД, установлены Приказом Минрегиона России от 02.04.2009 № 108.

1.5.5. Состав разделов проектной документации. Внесение изменений в проектную документацию

В соответствии с п. 12 ст. 48 ГрК РФ[3] состав и содержание ПД определяются Правительством РФ с учётом особенностей, предусмотренных ст. 48 ГрК РФ. Ранее общий перечень разделов ПД был приведён в п. 12 ст. 48 ГрК РФ.

Постановлением № 87 установлен состав разделов ПД, предусмотрены требования к содержанию разделов ПД.

Особенности состава и содержания разделов ПД различаются в зависимости от:

- видов объектов[4] (в т. ч. линейные, ОКН);
- видов работ (реконструкция, снос для целей строительства, реконструкции, работы по сохранению ОКН);
- источника финансирования (требование о включении в состав ПД сметы на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос ОКС в случаях, если работы финансируются с привлечением бюджетных средств).

---

[1] См. п. «б» пп. 3 ст. 1 Федерального закона от 28.12.2025 № 507-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Введён в действие Приказом Росстандарта от 12.02.2026 № 129-ст.

[3] В редакции Федерального закона от 01.07.2021 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 275-ФЗ).

[4] Пп. 5 п. 13 ст. 48 ГрК РФ устанавливается, что в случаях, предусмотренных п. 3 ст. 14 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», ст. 10 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», ст. 30 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», п.п. 2 и 3 ст. 36 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», в состав ПД в обязательном порядке включаются документация, разделы ПД, предусмотренные указанными федеральными законами.

Постановлением Правительства РФ от 27.05.2022 № 963 в Постановление № 87 внесены изменения, которые применяются при подготовке ПД, если задание застройщика или технического заказчика на проектирование, предусматривающее подготовку этой ПД, утверждено после 01.09.2022.

В соответствии с Постановлением № 87[1] в состав ПД объектов капитального строительства производственного и непроизводственного назначения, за исключением линейных объектов, включаются следующие разделы:

- Раздел 1 «Пояснительная записка»
- Раздел 2 «Схема планировочной организации земельного участка»
- Раздел 3 «Объёмно-планировочные и архитектурные решения»
- Раздел 4 «Конструктивные решения»
- Раздел 5 «Сведения об инженерном оборудовании, о сетях и системах инженерно-технического обеспечения»
- Раздел 6 «Технологические решения» (для ОКС непроизводственного назначения разрабатывается в случае наличия требования о его разработке в задании на проектирование)
- Раздел 7 «Проект организации строительства», содержащий в том числе проект организации работ по сносу ОКС, их частей[2]
- Раздел 8 «Мероприятия по охране окружающей среды»
- Раздел 9 «Мероприятия по обеспечению пожарной безопасности»
- Раздел 10 «Требования к обеспечению безопасной эксплуатации ОКС»
- Раздел 11 «Мероприятия по обеспечению доступа инвалидов к ОКС»
- Раздел 12 «Смета на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос ОКС»[3]
- Раздел 13 «Иная документация в случаях, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ»:
  - а) декларация промышленной безопасности опасных производственных объектов, разрабатываемая на стадии проектирования;
  - б) декларация безопасности гидротехнических сооружений, разрабатываемая на стадии проектирования;
  - б.1) перечень мероприятий по гражданской обороне, мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, мероприятий по противодействию терроризму для объектов использования атомной энергии, опасных производственных объектов, особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, объектов обороны и безопасности;
  - в) иная документация, установленная законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ.

С 22.06.2021 исключено требование о разработке проектов организации дорожного движения в составе ПД ОКС[4].

Отметим, что в целях осуществления комплексного развития территории, а также при реализации программы реновации жилищного фонда в городе Москве в соответствии с законом РФ

[1] В редакции Постановления № 963.

[2] Обязательно выполняется при необходимости сноса объекта или части объекта капитального строительства для строительства, реконструкции других ОКС.

[3] Разрабатывается, если строительство, реконструкция, снос финансируются с привлечением средств бюджетов бюджетной системы РФ, средств юридических лиц, созданных публичными образованиями, юридических лиц, доля в уставных капиталах которых РФ, субъектов РФ, муниципальных образований составляет более 50 %, а капитальный ремонт финансируется с привлечением средств бюджетов бюджетной системы РФ, средств регионального оператора, товарищества собственников жилья, жилищного, жилищно-строительного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива либо средств собственников помещений в многоквартирном доме.

[4] Федеральный закон от 11.06.2021 № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» проекты организации дорожного движения могут разрабатываться в составе проектов планировки территории[1].

При обеспечении финансирования капитального ремонта ОКС средствами бюджетов бюджетной системы РФ на основании акта[2] и задания застройщика или технического заказчика также составляется смета на капитальный ремонт. В иных случаях застройщик по собственной инициативе вправе обеспечить подготовку иных разделов ПД, а также подготовку ПД при проведении капитального ремонта ОКС (п. 12.2 ст. 48 ГрК РФ).

С 01.01.2019 для целей архитектурно-строительного проектирования и ведения единого государственного реестра заключений экспертизы ПД объектов капитального строительства предусматривается утверждение Минстроем России классификатора объектов капитального строительства по их назначению и функционально-технологическим особенностям (пп. 7.18 п. 1 ст. 6 ГрК РФ). В связи с этим в задании застройщика или технического заказчика на проектирование и в ПД сведения об объекте капитального строительства подлежат указанию в соответствии с таким классификатором (п. 12.3 ст. 48 ГрК РФ).

С 03.03.2023 действует классификатор, утверждённый Приказом Минстроя России от 02.11.2022 № 928/пр[3].

Отдельно отметим, что архитектурный проект[4], подготовленный при разработке ПД, является объектом авторского права. Согласно п. 1 ст. 1259 ГК РФ произведения архитектуры, градостроительства и садово-паркового искусства, в том числе в виде проектов, чертежей, изображений и макетов, являются объектами авторских прав.

Указанное означает, что правообладатель (автор) имеет право на неприкосновенность произведения и защиту произведения от искажений (ст. 1266 ГК РФ).

Таким образом, по закону № 169-ФЗ как архитектурный проект, так и построенный архитектурный объект содержат в себе архитектурное решение – авторский замысел архитектурного объекта, его внешнего и внутреннего облика, пространственной, планировочной и функциональной организации, что отражено в Постановлении Президиума ВАС РФ № 7697/12 от 06.11.2012 по делу № А60-10618/2011.

Правовая позиция ВАС РФ, выраженная в указанном постановлении Президиума, состоит в том, что, учитывая специфику архитектурной деятельности, заключающуюся в двухступенчатом порядке воплощения архитектурного решения, законодатель предусмотрел две формы его объективации (существования): как в форме произведения архитектуры, градостроительства и садово-паркового искусства, так и в форме проектов, чертежей, изображений и макетов (абз. 9 п. 1 ст. 1259 ГК РФ), охраняемых авторским правом. Таким образом, объектом авторского права, т. е. произведением архитектуры, с одной стороны, является архитектурный проект, то есть архитектурная часть документации, в которой выражено архитектурное решение[5], а с другой стороны – построенный архитектурный объект, в котором воплощено охраняемое произведение архитектуры[6].

---

[1] П. 13 ст. 18 Федерального закона от 29.12.2017 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] При осуществлении капитального ремонта линейных объектов, являющихся магистральными газопроводами, нефтепроводами, нефтепродуктопроводами, подготовка акта не требуется при составлении сметы.

[3] Приказ Минстроя России от 02.11.2022 № 928/пр «Об утверждении классификатора объектов капитального строительства по их назначению и функционально-технологическим особенностям (для целей архитектурно-строительного проектирования и ведения единого государственного реестра заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства)».

[4] В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» (далее – закон РФ № 169-ФЗ) архитектурный проект – архитектурная часть документации для строительства и градостроительной документации, содержащая архитектурные решения, которые комплексно учитывают социальные, экономические, функциональные, инженерные, технические, противопожарные, санитарно-эпидемиологические, экологические, архитектурно-художественные и иные требования к объекту в объёме, необходимом для разработки документации для строительства объектов, в проектировании которых необходимо участие архитектора.

[5] Данная правовая позиция была изложена ВАС РФ также ранее в Постановлении Президиума ВАС РФ от 27.09.2011 № 5816/11.

[6] Указанная позиция подтверждается многочисленной практикой Суда по интеллектуальным правам: Постановления Суда по интеллектуальным правам от 26.08.2020 № С01-666/2020 по делу № А32-34035/2018; от 20.01.2022

Не допускается без согласия автора (разработчика) внесение изменений в архитектурный проект. Застройщик, к которому перешло исключительное право на архитектурный проект, вправе однократно «практически реализовывать» такой проект без соответствующих изменений (пп. 10 п. 2 ст. 1270 ГК РФ).

Стоит также учитывать изменения, внесённые Федеральным законом от 22.12.2020 (далее – закон № 456-ФЗ)[1], согласно которому с 01.01.2022[2] изменился порядок определения принадлежности прав на результат интеллектуальной деятельности, далее – РИД (в том числе на архитектурный проект), которые создаются по заказу РФ, субъекта РФ или муниципального образования либо могут быть созданы в результате выполнения работ по заключённому с указанными субъектами государственному контракту (далее – государственный контракт).

До внесения изменений исключительное право на РИД принадлежало, по общему правилу, исполнителю по государственному контракту (т. е. разработчику архитектурного проекта, застройщику) и могло принадлежать государству, только если это было прямо предусмотрено в государственном контракте. Закон № 456-ФЗ (ст. 1240.1 ГК РФ) предусматривает случаи, в которых РИД принадлежит только государству, и иное установить в государственном контракте будет невозможно (хотя по общему правилу РИД всё так же принадлежит исполнителю). Стороны государственного контракта не могут согласовать и условия перехода исключительного права государству (например, только после полной оплаты), что ранее было сильной защитой исполнителя, в особенности по спорам, связанным с архитектурными проектами.

Государству будут в большинстве случаев принадлежать права на РИД, если такие РИД были созданы для обеспечения обороны и безопасности государства в рамках государственного контракта (закон не исключает отнесение к таким РИД архитектурного проекта), а также если такие РИД создаются за счёт средств федерального или муниципального бюджета, при соблюдении ряда условий (перечень не исчерпывающий): РИД создаётся для предоставления государственных услуг либо для осуществления государственных функций[3], исполнитель в течение 12 месяцев с даты приёмки работ по государственному контракту не обеспечил совершение всех зависящих от него действий, необходимых для признания за ним исключительного права[4], и др.

Внесение изменений в проектную документацию и необходимость повторной экспертизы

Застройщик при необходимости вправе вносить изменения в ПД. Например, в соответствии с п. 7 ст. 52 ГрК РФ отклонение параметров объекта капитального строительства от ПД, необходимость которого выявилась в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта такого объекта, допускается только на основании вновь утверждённой застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором ПД после внесения в неё соответствующих изменений.

До изменений, внесённых в 2018 году в ГрК, субъекты градостроительной деятельности руководствовались правилами п.п. 3.5–3.7 ст. 49 ГрК РФ, а также п. 44 Постановления Правитель-

---

№ С01-2007/2021 по делу № А70-19765/2020; от 10.06.2022 № С01-/2022 по делу № А08-9449/2020; от 18.11.2022 № С01-1962/2022 по делу № А32-42137/2021; от 25.07.2024 № С01-1079/2024 по делу № А40-303817/2022; от 26.08.2024 № С01-1550/2024 по делу № А79-6770/2023 и др.

[1] Федеральный закон от 22.12.2020 № 456-ФЗ «О внесении изменений в части вторую и четвёртую Гражданского кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации».

[2] Закон не имеет обратной силы и применяется только к правоотношениям, возникшим после 01.01.2022, а также к тем правам и обязанностям, которые возникли после 01.01.2022 по ранее возникшим правоотношениям.

[3] Такое условие может быть истолковано достаточно широко, что может позволить обосновать использование почти любого РИД по указанному основанию.

[4] Постановлением Правительства РФ от 14.09.2022 № 1606 «Об утверждении Положения о порядке действий государственного или муниципального заказчика при оформлении исключительного права на результат интеллектуальной деятельности в случае, установленном подпунктом 2 пункта 4 статьи 1240.1 Гражданского кодекса Российской Федерации» установлен перечень сведений, которыми можно подтвердить совершение действий, необходимых для признания за исполнителем исключительного права на РИД (перечень не является исчерпывающим).

ства РФ № 145[1], согласно которым повторное прохождение экспертизы требуется при внесении изменений в ПД, получившую положительное заключение государственной экспертизы, в части изменения технических решений, которые влияют на конструктивную надёжность и безопасность объекта капитального строительства. В иных случаях повторное прохождение экспертизы являлось добровольным.

Законом № 342-ФЗ одновременно с признанием утратившими силу п.п. 3.5–3.7 ст. 49 ГрК РФ внесены изменения в п. 11 указанной статьи, согласно которой порядок проведения государственной экспертизы ПД и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, негосударственной экспертизы ПД и негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий устанавливается Правительством РФ в том числе в случае внесения изменений в ПД.

В 2019 году законом № 151-ФЗ ст. 49 ГрК РФ была дополнена новыми п.п. 3.8–3.11. В соответствии с п. 3.8 ст. 49 ГрК РФ экспертиза ПД по решению застройщика может не проводиться в отношении изменений, внесённых в ПД, получившую положительное заключение экспертизы ПД, если такие изменения одновременно:

- не затрагивают несущие строительные конструкции ОКС, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы;
- не влекут за собой изменение класса, категории и (или) первоначально установленных показателей функционирования линейных объектов;
- не приводят к нарушениям требований технических регламентов, санитарно-эпидемиологических требований, требований в области охраны окружающей среды, требований государственной охраны объектов культурного наследия, требований к безопасному использованию атомной энергии, требований промышленной безопасности, требований к обеспечению надёжности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требований антитеррористической защищённости объекта;
- соответствуют заданию застройщика или технического заказчика на проектирование, а также результатам инженерных изысканий;
- соответствуют установленной в решении о предоставлении бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений стоимости строительства (реконструкции) ОКС, осуществляемого за счёт средств бюджетов бюджетной системы РФ.

В связи со вступлением в силу закона № 151-ФЗ с 02.08.2019 внесение изменений в ПД, получившую положительное заключение экспертизы, не всегда требует проведения повторной экспертизы.

Закон № 151-ФЗ установил две альтернативные процедуры внесения изменений в ПД:

- проектное сопровождение (п. 3.8 ст. 49 ГрК РФ);
- экспертное сопровождение (п.п. 3.9, 3.10 ст. 49 ГрК РФ).

Данный вывод также отражён в Письме Минстроя России от 14.09.2019 № 34072-ДВ/08[2]. Выбор застройщиком процедуры внесения изменений в ПД, получившую положительное заключение экспертизы ПД, в форме проектного или экспертного сопровождения – это право застройщика.

Проектное сопровождение предусматривает утверждение изменений в ПД, получившую положительное заключение экспертизы, только при наличии подтверждения проектной организацией соответствия вносимых в ПД изменений требованиям, указанным в п. 3.8 ст. 49 ГрК РФ

[1] Постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий».

[2] Письмо Минстроя России от 14.09.2019 № 34072-ДВ/08 «О порядке подтверждения соответствия вносимых в проектную документацию, получившую положительное заключение экспертизы проектной документации, изменений требованиям, указанным в части 3.8 статьи 49 ГрК РФ».

(п. 15.2 ст. 48 ГрК РФ). То есть застройщик может скорректировать ПД в рамках процедуры проектного сопровождения только в том случае, если внесённые изменения не требуют повторного прохождения экспертизы.

Все изменения, которые требуют проведения повторной экспертизы ПД, могут быть внесены в ходе процедуры экспертного сопровождения. Застройщик самостоятельно выбирает между обычной повторной экспертизой и экспертным сопровождением.

В ходе экспертного сопровождения оценке подлежат все изменения, вносимые в ПД в течение определённого срока.

Важно отметить, что заключение договора на экспертное сопровождение допускается только с организацией, проводившей первичную экспертизу ПД (в случае с государственной экспертизой – с органом исполнительной власти) (п. 3.9 ст. 49 ГрК РФ).

Экспертное сопровождение подразумевает оценку соответствия изменений, внесённых в ПД, получившую положительное заключение экспертизы, требованиям технических регламентов, санитарно-эпидемиологическим требованиям, требованиям в области охраны окружающей среды, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям к безопасному использованию атомной энергии, требованиям промышленной безопасности, требованиям к обеспечению надёжности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требованиям антитеррористической защищённости объекта, заданию застройщика или технического заказчика на проектирование, результатам инженерных изысканий, а также оценку соответствия изменений, внесённых в результаты инженерных изысканий, требованиям технических регламентов, включая оценку совместимости изменений, внесённых в ПД, результаты инженерных изысканий, с частью ПД, результатов инженерных изысканий, в которые указанные изменения не вносились.

В случае утверждения застройщиком изменений, внесённых в ПД в порядке экспертного сопровождения, такие изменения утверждаются застройщиком при наличии предоставленного органом исполнительной власти или организацией, проводившими экспертизу данной ПД, в ходе экспертного сопровождения подтверждения соответствия вносимых в данную ПД изменений требованиям, указанным в п. 3.9 ст. 49 ГрК РФ, и (или) при наличии положительного заключения экспертизы ПД (заключение государственной экспертизы по результатам экспертного сопровождения) (п. 15.3 ст. 48 ГрК РФ).

Если в ходе экспертного сопровождения в ПД будут внесены изменения, требующие проведения экспертизы ПД, то орган исполнительной власти или организация, проводившие экспертизу, по итогам внесения таких изменений по заявлению застройщика или технического заказчика выдаёт заключение экспертизы ПД (заключение государственной экспертизы по результатам экспертного сопровождения). Сведения о таком заключении подлежат включению в Единый государственный реестр заключений экспертизы ПД ОКС[1]. В данном случае дополнительное направление ПД на проведение повторной экспертизы не требуется (п. 3.10 ст. 49 ГрК РФ).

Порядок организации и проведения экспертного сопровождения установлен Положением об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утверждённым Постановлением Правительства РФ № 145, которое в соответствии с п. 6 Положения об организации и проведении негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий[2] применимо в том числе к негосударственной экспертизе.

В соответствии с установленным порядком экспертное сопровождение осуществляется на основании договора об экспертном сопровождении, заключённым с застройщиком или техническим заказчиком на 1 год с возможностью его пролонгации на такой же срок, при этом количество таких пролонгаций неограниченно. В период действия договора об экспертном сопровождении застройщик или технический заказчик вправе в случае необходимости представлять внесённые в ПД изменения в экспертную организацию, которая в течение 10 рабочих дней

[1] https://egrz.ru/

[2] Постановление Правительства РФ от 31.03.2012 № 272 «Об утверждении Положения об организации и проведении негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий».

(в случае продления срока – в течение 20 рабочих дней) рассматривает такие изменения и выдаёт соответствующее заключение.

До внедрения положений о процедуре экспертного сопровождения в ГрК РФ часто встречалась ситуация, когда застройщик «накапливал» изменения перед проведением повторной экспертизы. Из-за этого строительство фактически осуществлялось с отклонениями от утверждённого проекта; уже внесённые и реализованные изменения оказывались недопустимыми по результатам экспертизы. Процедура экспертного сопровождения во многом позволяет избежать указанной проблемы.

Важно отметить, что проектное и экспертное сопровождение по договорам, заключённым застройщиком, техническим заказчиком, должны выполняться индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами СРО в области архитектурно-строительного проектирования (проектная организация), на основании контракта (договора) о внесении изменений в ПД.

При этом проведение проектного сопровождения допускается исключительно с привлечением специалиста по организации архитектурно-строительного проектирования в должности главного инженера проекта, сведения о котором включены в национальный реестр специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования. Главным инженером проекта является физическое лицо, которое осуществляет по трудовому договору, заключённому с юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, трудовые функции по организации выполнения работ по подготовке ПД (п. 15.2 ст. 48, ст. 55.5-1 ГрК РФ).

После утверждения изменений застройщику необходимо направить сведения об утверждении изменений в ПД и принятии решения о непрохождении повторной экспертизы ПД в органы государственного строительного надзора, осуществляющие надзор за строительством (реконструкцией) объекта капитального строительства, не позднее 10 рабочих дней со дня утверждения таких изменений (п. 5.2 ст. 52 ГрК РФ).

Таким образом, действующее регулирование допускает внесение изменений в ПД, получившую положительное заключение экспертизы, без повторного проведения экспертизы (за исключением п. 3.10 ст. 49 ГрК РФ). При этом в случае использования проектного сопровождения изменения в ПД должны соответствовать требованиям, установленным п. 3.8 ст. 49 ГрК РФ, а при экспертном сопровождении застройщик получает возможность вносить любые изменения в ПД. Минстроем утверждены методические рекомендации «О реализации главным инженером проекта положений п.3.8 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации в части внесения изменений в проектную документацию»[1], согласно которым решение о внесении изменений без предоставления ПД на повторную экспертизу должно приниматься застройщиком (техническим заказчиком) по представлению главного инженера проекта исключительно при оценке всего комплекса факторов, влияние которых может повлечь данное изменение, и должно рассматриваться в каждом отдельном случае индивидуально, включая выдачу разрешения на ввод в эксплуатацию отдельного этапа строительства ОКС.

Стоит отметить, что в период с 04.07.2018 по 02.08.2019 в случае внесения любых изменений в ПД, получившую положительное заключение экспертизы, такая документация должна была быть повторно направлена на экспертизу[2]. При этом Минстрой отмечал, что если до 04.08.2018 в связи с изменениями, внесёнными в ПД, получено заключение экспертизы о том, что эти изменения не затрагивают конструктивные и иные характеристики безопасности ОКС (заключение о модификации), то проведение экспертизы такой ПД не требуется.

Кроме того, законом № 342-ФЗ признаны утратившими силу положения ст. 48.2 ГрК РФ, регламентирующие основания и порядок признания ПД модифицированной ПД. Таким образом, институт модифицированной ПД упразднён.

---

[1] Письмо Минстроя России от 26.10.2022 № 55956-СМ/08 «О направлении методических рекомендаций «О реализации главным инженером проекта положений части 3.8 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации в части внесения изменений в проектную документацию».

[2] Письмо Минстроя России от 18.10.2018 № 42268 ОД/08 «По вопросам проведения государственной экспертизы проектной документации».

Изменения в получившую положительное заключение государственной экспертизы ПД могут вноситься как до получения разрешения на строительство, так и после получения такого разрешения – в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта ОКС[1].

Необходимо отметить, что в связи с изменениями ст. 51 ГрК РФ на основании закона № 342-ФЗ полностью утратили актуальность выводы Постановления Президиума Верховного Суда РФ от 11.11.2015 по делу № 301-ПЭК15 (А65-4542/2014), где суд указал, что перечень оснований для внесения изменений в разрешение на строительство не является исчерпывающим, но внесение изменений должно быть обусловлено необходимостью, выявленной в процессе строительства объекта. Теперь изменения могут быть по воле застройщика, но фактически состав предоставляемых в уполномоченный орган документов для учёта таких изменений в разрешении на строительство аналогичен получению нового разрешения на строительство, т. е. во многом изменения утратили какой-либо смысл.

Поскольку любые изменения в ПД требуют прохождения проектного или экспертного сопровождения, а в состав документов, обязательно предоставляемых для выдачи разрешения на строительство, входят материалы, содержащиеся в ПД, и подтверждения изменений ПД, полученные в порядке проектного или экспертного сопровождения (пп.пп. 3, 4.2, 4.3 п. 7 ст. 51 ГрК РФ), фактически создаётся ситуация, при которой изменение в ПД влечёт не только необходимость повторной экспертизы, но и внесение изменений в разрешение на строительство.

На практике изменение ПД осуществляется так называемыми авторскими листами без процедуры прохождения повторной экспертизы. Под авторскими листами понимаются изменения документации, вносимые разработчиком ПД по поручению застройщика. При этом судебная практика ранее признавала использование таких листов допустимым. Например, в Постановлении Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.02.2014 по делу № А56-26334/2012 суд допустил возможность отклонения выполненных работ от ПД, прошедшей экспертизу, если такие работы обоснованы авторскими листами, в то время как формально указанный подход не соответствует требованиям закона. В настоящее время аналогичная процедура может быть признана законной, если осуществляется в рамках «проектного сопровождения» проекта.

Дополнительно отметим, что в соответствии с разъяснениями Министерства строительства[2], в случае внесения в РД изменений, соответствующих требованиям, предусмотренным пп. 1–5 п. 3.8 ст. 49 ГрК РФ, приведение ПД в соответствие с такими изменениями, внесёнными в РД, не требуется при условии, что эти изменения утверждены застройщиком, техническим заказчиком в порядке, предусмотренном п. 15 ст. 48 ГрК. В этом случае утверждённые застройщиком, техническим заказчиком изменения в РД признаются частью ПД.

Постановление Правительства РФ № 145 дополнено антикризисными мерами, связанными с прохождением повторной государственной экспертизы ПД при её изменении в связи с увеличением цен на строительные ресурсы, если объект создаётся в рамках отношений с публичным субъектом[3].

В случае принятия публичным субъектом или заказчиком[4] решения в части изменения (увеличения) цены государственного (муниципального) контракта, составляющей 100 млн руб. и более, предметом которого является выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу ОКС, проведению работ по сохранению ОКН, заключённого до 31.12.2022, в отношении объектов, указанных в п. 2 Постановления Правительства РФ № 145, в связи с увеличением цен на строительные ресурсы, используемые при исполнении такого контракта, и вне-

[1] Письмо Минрегиона России от 20.12.2011 № 35214-ДШ/08 «О направлении проектной документации на повторную государственную экспертизу».

[2] Письмо Минстроя России от 08.05.2024 № 26477-СМ/08.

[3] Постановления Правительства РФ от 09.08.2021 № 1315 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», от 31.12.2021 № 2594 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», от 23.03.2022 № 439 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», от 23.06.2022 № 1126 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», от 28.07.2022 № 1344 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

[4] В порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 16.04.2022 № 680 «Об установлении порядка и случаев изменения существенных условий государственных и муниципальных контрактов, предметом которых является выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, проведение работ по сохранению объектов культурного наследия».

сения соответствующих изменений в ПД таких объектов проводится повторная государственная экспертиза ПД в части проверки достоверности определения сметной стоимости с выдачей соответствующего заключения (п. 45[14] Постановления Правительства № 145). Для проведения такой экспертизы представляется сметная документация, рассчитанная в уровне цен на дату представления документов для проведения повторной государственной экспертизы в порядке, определённом приказом Минстроя[1].

При подготовке такой сметной документации не допускается изменение физических объёмов работ, конструктивных, организационно-технологических и других решений, предусмотренных ПД (актом, утверждённым застройщиком или техническим заказчиком и содержащим перечень дефектов оснований, строительных конструкций, систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения с указанием качественных и количественных характеристик таких дефектов, и заданием застройщика или технического заказчика на проектирование в зависимости от содержания работ).

В случае изменения условий концессионного соглашения в связи с увеличением в 2021 и 2022 годах цен на строительные ресурсы, подлежащие поставке и (или) использованию при исполнении такого соглашения, проводится повторная государственная экспертиза ПД в части проверки достоверности определения сметной стоимости с выдачей соответствующего заключения. При подготовке сметной документации не допускается изменение физических объёмов работ, конструктивных, организационно-технологических и других решений, предусмотренных ПД.

Аналогичные правила предусмотрены в случае изменения условий соглашения о государственно-частном партнёрстве либо соглашения о муниципально-частном партнёрстве при тех же условиях.

Ранее Постановлением Правительства РФ от 04.04.2022 № 579[2] были предусмотрены антикризисные меры и установлено, что государственная экспертиза ПД по решению застройщика может не проводиться в отношении изменений в ПД, получившую положительное заключение государственной экспертизы ПД, если такие изменения:

- соответствуют требованиям пп.пп. 2–4 п. 3.8 ст. 49 ГрК РФ;
- связаны с заменой строительных ресурсов на аналоги;
- не приводят к увеличению сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта более чем на 30 % и свыше 100 млн руб.

Если изменения ПД, связанные с заменой строительных ресурсов на аналоги, приводят к увеличению сметной стоимости строительства более чем на 30 процентов и свыше 100 млн руб., то проводится повторная государственная экспертиза ПД в части проверки достоверности определения сметной стоимости строительства ОКС с выдачей соответствующего заключения.

Плата за проведение такой экспертизы не взимается, срок проведения не может превышать 14 рабочих дней.

Указанные особенности распространяются[3] на правоотношения, связанные с внесением изменений в ПД и (или) результаты инженерных изысканий, получившие положительное заклю-

[1] Приказ Минстроя России от 23.12.2019 № 841/пр «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования) и Методики составления сметы контракта, предметом которого являются строительство, реконструкция объектов капитального строительства».

[2] Постановление Правительства РФ от 04.04.2022 № 579 «Об установлении особенностей внесения изменений в проектную документацию и (или) результаты инженерных изысканий, получившие положительное заключение государственной экспертизы, в том числе в связи с заменой строительных ресурсов на аналоги, особенностей и случаев проведения государственной экспертизы проектной документации».

[3] Постановление Правительства РФ от 15.02.2023 № 223 «Об утверждении особенностей проведения государственной экспертизы проектной документации объектов капитального строительства, строительство, реконструкция которых осуществляются в рамках реализации проектов (объектов капитального строительства) с особым статусом, необходимых для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, объектов капитального строительства, создаваемых для нужд Вооружённых Сил Российской Федерации, объектов капитального строительства, необходимых для обеспечения деятельности объектов государственной охраны, выдачи разрешений на строительство указанных объектов капитального строительства, разрешений на ввод указанных объектов капитального строительства в эксплуатацию».

чение государственной экспертизы до 14.04.2022, а также возникшие на основании заявлений застройщиков, технических заказчиков и лиц, обеспечивших выполнение инженерных изысканий и (или) подготовку ПД в случаях, предусмотренных п.п. 1.1 и 1.2 ст. 48 ГрК РФ, поданных с 14.04.2022 по 31.12.2025[1].

Помимо этого, в целях ускорения и упрощения процедур прохождения государственной экспертизы проектной документации для объектов, необходимых для целей и обороны и безопасности, было принято Постановление Правительства РФ № 2232, которое установило целый ряд особенностей проведения экспертизы: например, исключение требования о прохождении государственной экологической экспертизы, возможность передачи ПД на экспертизу по отдельным разделам по мере её готовности и т. п.

1.5.6. BIM-проектирование и требования к нему

С принятием Федерального закона от 27.06.2019 № 151-ФЗ (далее – закон № 151-ФЗ)[2] применение BIM-технологий[3] в проектировании и строительстве получило свою законодательную основу. Внедрение технологии информационного моделирования является одним из ключевых этапов в стратегическом направлении в области цифровой трансформации строительной отрасли, городского и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года[4].

Информационная модель может формироваться на этапе архитектурно-строительного проектирования, однако её выполнение характерно не только для этого этапа.

Под информационной моделью объекта капитального строительства понимается совокупность взаимосвязанных сведений, документов и материалов об объекте капитального строительства, формируемых в электронном виде на этапах выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, эксплуатации и (или) сноса объекта капитального строительства (п. 10.3 ст. 1 ГрК РФ).

К полномочиям органов государственной власти РФ в области градостроительной деятельности отнесены установление правил формирования и ведения информационной модели, состава сведений, документов и материалов, подлежащих включению в информационную модель, перечня случаев, при которых формирование и ведение информационной модели являются обязательными (пп.пп. 3.8, 3.9 п. 1 ст. 6 ГрК РФ).

Перечень случаев, при которых формирование и ведение информационной модели являются обязательными, утверждён Постановлением Правительства от 05.03.2021 № 331[5]. Формирование и ведение информационной модели объекта капитального строительства осуществляется застройщиком, техническим заказчиком, лицом, обеспечивающим или осуществляющим подготовку обоснования инвестиций и (или) лицом, ответственным за эксплуатацию объекта капитального строительства, если договор о подготовке ПД для строительства, реконструкции ОКС заключён после 01.01.2022 и финансируется с привлечением средств бюджетов бюджетной сметы РФ (за исключением объектов капитального строительства, которые создаются в интересах обороны и безопасности государства).

---

[1] В редакции Постановления Правительства РФ от 28.12.2024 № 1967 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2022 г. № 579».

[2] Федеральный закон от 27.06.2019 № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] BIM – от англ. building information modeling. В российском законодательстве используются понятия «информационная модель» (ИМ) и «технологии информационного моделирования» (ТИМ).

[4] Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 27.12.2021 № 3883-р.

[5] Постановление Правительства РФ от 05.03.2021 № 331 «Об установлении случая, при котором застройщиком, техническим заказчиком, лицом, обеспечивающим или осуществляющим подготовку обоснования инвестиций, и (или) лицом, ответственным за эксплуатацию объекта капитального строительства, обеспечиваются формирование и ведение информационной модели объекта капитального строительства».

Постановлением Правительства от 20.12.2022 № 2357 в Постановление Правительства от 05.03.2021 № 331 были внесены изменения, перечень обязательных случаев расширен.

Так, формирование и ведение информационной модели ОКС становится обязательным для застройщиков или технических заказчиков, которые осуществляют деятельность в соответствии с законом № 214-ФЗ[1]:

- в отношении ОКС (за исключением индивидуальных жилых домов в границах территории малоэтажного жилого комплекса[2]) при одновременном выполнении следующих условий:
  1) проектная документация и (или) результаты инженерных изысканий такого объекта подлежат экспертизе;
  2) договор на выполнение инженерных изысканий или подготовку ПД заключён (задание застройщика [технического заказчика] на выполнение инженерных изысканий и [или] задание на проектирование утверждено) после 01.07.2024 или если разрешение на строительство указанного объекта, по которому проектная документация утверждена до 01.07.2024, выдано после 01.01.2025;
- в отношении индивидуальных жилых домов в границах территории малоэтажного жилого комплекса при одновременном выполнении следующих условий:
  1) подготовка проектной документации является обязательной в соответствии с ГрК РФ или застройщиком принято решение о подготовке проектной документации в отношении таких объектов;
  2) договор на выполнение инженерных изысканий или подготовку ПД заключён (задание застройщика [технического заказчика] на выполнение инженерных изысканий и [или] задание на проектирование утверждено) после 01.01.2025 или если разрешение на строительство указанного объекта, по которому проектная документация утверждена до 01.01.2025, выдано после 01.07.2025.

Действующие правила формирования и ведения информационной модели объекта капитального строительства (далее – Правила формирования модели), состав сведений, документов и материалов, включаемых в информационную модель объекта капитального строительства и представляемых в форме электронных документов, и требований к форматам указанных электронных документов (далее – Состав модели) утверждены Постановлением Правительства РФ от 17.05.2024 № 614.

В соответствии с названным документом формирование и ведение информационной модели (далее – ИМ) объекта капитального строительства обеспечиваются застройщиком, техническим заказчиком, лицом, обеспечивающим или осуществляющим подготовку обоснования инвестиций, и (или) лицом, ответственным за эксплуатацию объекта капитального строительства, в соответствии с заключёнными договорами о выполнении инженерных изысканий, подготовке проектной документации, внесении изменений в такую документацию, строительстве, реконструкции и (или) иными договорами, предусматривающими формирование и ведение информационной модели объекта капитального строительства.

Постановлением Правительства РФ от 17.05.2024 № 614 предусмотрены сведения, документы и материалы, которые включаются в Состав модели на каждом этапе инвестиционно-строительного цикла: на этапе выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования, на этапах осуществления строительства, реконструкции, эксплуатации объекта капитального строительства.

---

[1] Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 214-ФЗ).

[2] В отношении индивидуальных жилых домов формирование такой модели потребуется, если (1) проектная документация или результаты инженерных изысканий такого объекта подлежат экспертизе; (2) договор о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации заключён (задание застройщика [технического заказчика] на выполнение инженерных изысканий и [или] задание на проектирование утверждено) после 01.07.2024 или если разрешение на строительство указанного объекта, по которому проектная документация утверждена до 01.07.2024, выдано после 01.01.2025.

Сведения о фактическом выполнении работ в процессе осуществления инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и эксплуатации объекта капитального строительства включаются в информационную модель объекта капитального строительства после завершения выполнения таких работ и подписания соответствующих сведений, документов.

При этом срок включения вышеуказанных сведений в ИМ на текущий момент законодательно не регламентирован, в связи с чем такой срок допустимо принимать на основании заключённого договора на формирование и (или) ведение ИМ[1].

Срок для направления лицом, осуществляющим формирование и ведение ИМ, сведений, документов и материалов, входящих в состав ИМ, в региональные и местные органы власти для размещения их в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности (ГИСОГД) установлен и составляет 5 рабочих дней со дня их утверждения.

На текущий момент утверждены свод правил «СП 333.1325800.2020»[2], свод правил «СП 328.1325800.2020»[3], ГОСТ Р 70108-2025. Национальный стандарт Российской Федерации. Документация исполнительная. Формирование и ведение в электронном виде[4] , предварительный национальный стандарт ПНСТ 909-2024 «Информационное моделирование»[5].

С 01.06.2026 вступил в силу ГОСТ Р 10.00.00.05-2025. «Национальный стандарт Российской Федерации. Единая система информационного моделирования. Жизненный цикл объекта информационного моделирования. Жизненный цикл информационной модели. Общие положения»[6].

Дополнительно отметим, что из совокупного толкования ст.ст. 48, 49 ГрК РФ следует, что в случаях, когда формирование и ведение информационной модели ОКС является обязательным, для проведения экспертизы представляются проектная документация не только в текстовой и графической формах, но и в форме информационной модели.

ФАУ «Главгосэкспертиза России» разработаны и опубликованы[7] методические рекомендации по подготовке информационной модели объекта капитального строительства, представляемой на рассмотрение в ФАУ «Главгосэкспертиза России» в связи с проведением государственной экспертизы проектной документации и оценки информационной модели объекта капитального строительства.

Приказом Минстроя России от 24.12.2020 № 854/пр[8] утверждена методика и порядок определения стоимости работ по подготовке ПД, содержащей материалы в форме информационной модели. Приказом Минстроя России от 30.01.2024 № 55/пр в Методику определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства, работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации на территории РФ[9] также внесены изменения, предусматривающие особенности определения затрат, связанных с формированием и ведением информационной модели ОКС при осуществлении строительства, реконструкции.

---

[1] Письмо Минстроя России от 07.08.2024 № 20838-ОГ/00 «По вопросам формирования и ведения информационной модели объекта капитального строительства».

[2] СП 333.1325800.2020 «Информационное моделирование в строительстве. Правила формирования информационной модели объектов на различных стадиях жизненного цикла».

[3] СП 328.1325800.2020 «Информационное моделирование в строительстве. Правила описания компонентов информационной модели».

[4] Утверждён и введён в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31.03.2025 № 231-ст.

[5] Данный стандарт разработан в рамках деятельности технического комитета по стандартизации ТК 505 «Информационное моделирование», созданного Приказом Росстандарта от 29.03.2022 на базе Института развития «ДОМ.РФ».

[6] Введён в действие Приказом Росстандарта от 10.12.2025 № 1684-ст.

[7] https://gge.ru

[8] Приказ Минстроя России от 24.12.2020 № 854/пр «Об утверждении Методики определения стоимости работ по подготовке проектной документации, содержащей материалы в форме информационной модели».

[9] Утверждена Приказом Минстроя России № 421/пр от 04.08.2020.

1.5.7. Типовая проектная документация

Общие положения

До 1 сентября 2016 года регулирование, касающееся типовой проектной документации, содержалось в ст. 49 ГрК РФ. В соответствии с п. 3 ст. 49 ГрК РФ типовой проектной документацией являлась проектная документация объектов капитального строительства, получившая положительное заключение государственной экспертизы или негосударственной экспертизы и пригодная к применению неоднократно/повторно.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 368-ФЗ понятие типовой проектной документации исключено из ГрК РФ, введена ст. 48.2 ГрК РФ, регулирующая проектную документацию повторного использования (далее – ПДПИ).

С принятием Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ (далее – закон № 342-ФЗ), внесшего изменения в ст. 48.2 ГрК РФ, в отношении ПДПИ уточнены и дополнены положения об условиях и порядке признания проектной документации экономически эффективной (далее – ЭЭПДПИ).

Законом от 01.07.2021 № 275-ФЗ[1] в ст. 48.2 ГрК РФ внесены изменения, и институт ЭЭПДПИ вновь заменён на институт типовой ПД[2].

Федеральным законом от 08.08.2024 № 261-ФЗ[3] в ст. 48.2 ГрК РФ внесены очередные изменения, введено понятие ПД объекта капитального строительства, подготовленной в целях неоднократного применения, которая готовится федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им организациями, а не застройщиками и проектировщиками (пп. 2 п. 1, п. 1.2 ст. 48.2 ГрК РФ) (далее – ПД неоднократного применения).

Распоряжением Правительства РФ от 10.04.2025 № 871-р[4] утверждён перечень федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих подготовку проектной документации указанной в пп. 2 п. 1 ст. 48.2 ГрК РФ. Так, подготовка ПД неоднократного применения осуществляется:

- Минобороны России – в отношении объектов капитального строительства обороны и безопасности, военной и социальной инфраструктуры ВС РФ;
- Минтрансом России[5] – в отношении объектов капитального строительства транспортной инфраструктуры, пунктов пропуска через государственную границу РФ;
- ФСО России – в отношении объектов капитального строительства органов государственной охраны;
- Минстроем России[6] – во всех остальных случаях.

Порядок подготовки ПД неоднократного применения, включая перечень документов, необходимых для ее подготовки, особенности её состава и содержания (п. 7 ст. 48.2 ГрК РФ) установлены Постановлением Правительства РФ от 29.05.2025 № 752 «Об утверждении Правил подготовки проектной документации объекта капитального строительства в целях неоднократного применения при архитектурно-строительном проектировании объектов капитального строительства».

---

[1] Федеральный закон от 01.07.2021 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] До 01.09.2016 ГрК РФ содержал регулирование типовой ПД, которая была заменена институтом ПДПИ.

[3] Федеральный закон от 08.08.2024 № 261-ФЗ «О внесении изменений в ГрК РФ и отдельные законодательные акты РФ».

[4] Распоряжение Правительства РФ от 10.04.2025 № 871-р «Об утверждении перечня федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих подготовку проектной документации объекта капстроительства в целях неоднократного применения при архитектурно-строительном проектировании».

[5] И подведомственным ему федеральным казённым учреждением «Дирекция государственного заказчика по реализации комплексных проектов развития транспортной инфраструктуры» и федеральным государственным казённым учреждением «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы».

[6] И подведомственным ему федеральным автономным учреждением «Федеральный центр нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве».

Кроме того, для подготовки ПД неоднократного применения, указанной в пп. 2 п. 1 ст. 48.2 ГрК РФ, не требуется предоставление документов, предусмотренных п. 6 ст. 48 ГрК РФ (п. 1.3 ст. 48.2 ГрК РФ)[1].

Особенности проведения государственной экспертизы ПД неоднократного применения в соответствии с п. 5.7 ст. 49 ГрК РФ установлены Постановлением Правительства РФ от 10.06.2025 № 874 «Об утверждении особенностей проведения государственной экспертизы проектной документации объекта капитального строительства, подготовленной в целях неоднократного применения при архитектурно-строительном проектировании объектов капитального строительства» (подробнее см. раздел 1.5.9 настоящего справочника).

Таким образом, в соответствии с п. 1 ст. 48.2 ГрК РФ в актуальной редакции типовая ПД представляет собой:

1) ПД объекта капитального строительства, получившую положительное заключение государственной экспертизы проектной документации и использованную при строительстве объекта капитального строительства, при условии, что в отношении такого объекта (за исключением объекта ИЖС) получено разрешение на его ввод в эксплуатацию;
2) ПД объекта капитального строительства, подготовленную в целях неоднократного применения при архитектурно-строительном проектировании объектов капитального строительства и получившую положительное заключение государственной экспертизы проектной документации (ПД неоднократного применения).

Помимо этого, в соответствии с п. 1.1 ст. 48.2 ГрК РФ отдельное функционально-технологическое, конструктивное, инженерно-техническое и иное решение, содержащееся в типовой ПД, по решению уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти или подведомственного ему учреждения может быть признано типовым проектным решением. Порядок признания ПД типовой ПД, порядок признания решения, содержащегося в типовой ПД, типовым проектным решением, а также особенности признания ПД объекта ИЖС типовой ПД установлены Постановлением Правительства РФ от 01.03.2022 № 278[2].

Застройщик, технический заказчик или лицо, обеспечившее выполнение инженерных изысканий и (или) подготовку ПД в случаях, предусмотренных п.п. 1.1 и 1.2 ст. 48 ГрК РФ, обеспечивающие подготовку ПД с использованием ЭЭПДПИ до 01.10.2021, завершают такую подготовку по ранее действовавшим правилам (п. 5 ст. 6 закона № 275-ФЗ).

Постановлением Правительства РФ от 01.03.2022 № 278 установлено, что ПД может быть признана типовой ПД при соответствии следующим критериям:

- ОКС, строительство которого предусмотрено ПД, имеет подтверждённый заключением государственной экспертизы класс энергетической эффективности не ниже класса «С» (ПД может быть признана типовой ПД вне зависимости от наличия у объекта класса энергетической эффективности, когда на объект не распространяются требования энергетической эффективности);
- ПД не содержит сведения, составляющие государственную тайну.

ПД объекта ИЖС может быть признана типовой ПД при соответствии проектных характеристик, предусмотренных такой ПД, следующим критериям:

- объект ИЖС состоит из одной или нескольких жилых комнат, а также определённых помещений вспомогательного использования (кухня, в т. ч. кухня-столовая и [или] кухня-ниша; ванная комната и [или] душевая, туалет или совмещённый санузел);

[1] В соответствии с п. 6 ст. 48 ГрК РФ к таким документам относятся ГПЗУ (либо ППТиПМ линейного объекта), результаты инженерных изысканий, технические условия подключения (технологического присоединения).

[2] Постановление Правительства РФ от 01.03.2022 № 278 «Об утверждении Правил принятия решения о признании проектной документации типовой проектной документацией и отмены такого решения, Правил использования типовой проектной документации, об изменении и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

- объект ИЖС обеспечен следующими внутридомовыми системами инженерно-технического обеспечения (системы водоснабжения, канализации, отопления, вентиляции, электроснабжения).

ПД, предусматривающая строительство многоквартирного дома, может быть признана типовой ПД при условии соответствия критериям для типовой ПД и наличия в ней проектных решений по оснащению ОКС индивидуальными, общими и коллективными (общедомовыми) приборами учёта электрической энергии, которые обеспечивают возможность их присоединения к интеллектуальным системам учёта электрической энергии (мощности).

Проектное решение может быть признано типовым проектным решением при соответствии проектного решения следующим критериям:

- проектное решение содержится в ПД, признанной типовой ПД;
- до окончания срока применения типовой ПД, в которой содержится проектное решение, осталось не менее 6 месяцев.

Сведения о типовой ПД, а также о типовом проектном решении, содержащемся в типовой ПД, включаются в Единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства, правила формирования которого утверждены Постановлением Правительства РФ от 24.07.2017 № 878[1]. Порядок ведения реестра и предоставления содержащихся в нём сведений и документов утверждён Минстроем России[2]. Ранее в указанный реестр включались сведения об ЭЭПДПИ. Установлено, что ЭЭПДПИ, сведения о которой по состоянию на 01.10.2021 включены в Единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства, признаётся типовой ПД (п. 4 ст. 6 закона от 01.07.2021 № 275-ФЗ).

Срок применения типовой ПД составляет 5 лет со дня включения сведений о признании ПД типовой ПД в единый реестр. При этом типовое проектное решение применяется в течение срока применения типовой ПД, в которой содержится это типовое проектное решение.

Со дня включения сведений о типовой ПД в единый реестр застройщик, технический заказчик, лицо, обеспечившее выполнение инженерных изысканий и (или) подготовку ПД в случаях, предусмотренных п.п. 1.1 и 1.2 ст. 48 ГрК РФ, при осуществлении архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции ОКС вправе использовать типовую ПД, подготовленную применительно к ОКС, аналогичному по назначению, проектной мощности, природным и иным условиям территории, на которой планируется осуществлять такие строительство, реконструкцию. В отношении типового проектного решения применяются аналогичные правила.

Критерии аналогичности проектируемого ОКС и ОКС, применительно к которому подготовлена ПД, в отношении которой принято решение о применении типовой ПД, установлены Приказом Минстроя России от 02.03.2022 № 135/пр[3].

К таким критериям отнесены:

1. Соответствие назначения проектируемого ОКС и назначения ОКС, применительно к которому подготовлена ПД, в отношении которой принято решение о признании её типовой ПД.

[1] Постановление Правительства РФ от 24.07.2017 № 878 «О порядке формирования Единого государственного реестра заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145».

[2] Приказ Минстроя России от 22.02.2018 № 115/пр «Об утверждении порядка ведения Единого государственного реестра заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства и предоставления содержащихся в нём сведений и документов».

[3] Приказ Минстроя России от 02.03.2022 № 135/пр «Об утверждении критериев, на основании которых устанавливается аналогичность проектируемого объекта капитального строительства и объекта капитального строительства, применительно к которому подготовлена проектная документация, в отношении которой принято решение о применении типовой проектной документации, и о внесении изменений в некоторые приказы Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по вопросам применения типовой проектной документации».

2. Мощность проектируемого объекта соответствует мощности ОКС (допустимое отклонение значения составляет не более 10 %).
3. Площадь и (или) протяжённость[1] проектируемого объекта соответствует площади и (или) протяжённости ОКС (допустимое отклонение значения составляет не более 10 %).
4. Природные условия территории, на которой планируется осуществлять строительство (климатический район и подрайон, ветровой район, снеговой район, интенсивность сейсмических воздействий, инженерно-геологические условия) проектируемого объекта, соответствуют природным условиям территории, на которой расположен ОКС.

Основным последствием использования типовой ПД является то, что согласно п. 5.1 ст. 49 ГрК РФ при проведении экспертизы ПД, подготовленной с использованием типовой ПД, оценка разделов ПД, в которые не вносились изменения, на предмет соответствия этих разделов требованиям технических регламентов не проводится.

Застройщик или технический заказчик при использовании типовой ПД вправе внести изменения в ПД, в типовое проектное решение в случае, если:

- изменения вносятся в рамках проектного сопровождения (в соответствии с п. 15.2 ст. 48 ГрК РФ);
- изменения касаются планировочной организации земельного участка и (или) инженерно-геологических условий района (площадки, участка, трассы), на территории которых планируется строительство, реконструкция ОКС – в данном случае проводится оценка соответствия изменений, внесённых в типовую ПД, требованиям технических регламентов, санитарно-эпидемиологическим требованиям, требованиям в области охраны окружающей среды, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям к безопасному использованию атомной энергии, требованиям промышленной безопасности, требованиям к обеспечению надёжности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требованиям антитеррористической защищённости объекта, заданию застройщика или технического заказчика на проектирование, результатам инженерных изысканий, включая оценку совместимости изменений, внесённых в ПД, с частью ПД, в которую указанные изменения не вносились.

Обязательное использование типовой ПД

С обязательным использованием типовой ПД со дня включения сведений о типовой ПД, исключительное право на которую принадлежит публично-правовому образованию, в единый реестр осуществляется подготовка ПД для строительства аналогичного ОКС, финансирование которого обеспечивается федеральным органом исполнительной власти, исполнительным органом субъекта РФ, органом местного самоуправления, юридическим лицом, созданным публично-правовым образованием, юридическим лицом, доля публично-правового образования в уставном (складочном) капитале которого составляет более 50 %. При этом использование типовой ПД осуществляется ими на безвозмездной основе (п. 5 ст. 48.2 ГрК РФ).

Таким образом, при выполнении строительства, например, по государственным контрактам, ПД должна готовиться с использованием типовой ПД.

Исключения из правила об обязательности использования типовой ПД установлены только в отношении подготовки ПД в случаях (п. 5 Правил использования типовой ПД, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 01.03.2022 № 278):

- строительства особо опасных, технически сложных ОКС;
- строительства иных определённых главным распорядителем средств соответствующего бюджета ОКС;

[1] Указывается для линейных объектов капитального строительства.

- подготовки ПД на основании концессионных соглашений, соглашений о государственном частном партнёрстве;
- реконструкции, капитального ремонта ОКС;
- проведения работ по сохранению ОКН.

Очевидная выгода в использовании типовой ПД состоит в существенном сокращении сроков (нет необходимости делать документацию и, главное, проходить экспертизу), а также снижении уровня затрат на реализацию проекта. Например, при необходимости возведения детского сада в рамках выполнения социальных обязательств возможно использование аналогичного проекта детского сада и его адаптация с привязкой к участку застройки без повторной экспертизы ПД.

1.5.8. Исполнительная документация

При осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта ОКС в соответствии с проектной документацией, рабочей документацией и выполненными на их основании работами ведётся исполнительная документация (п. 1.4 ст. 52 ГрК РФ).

Как следует из п. 1.5 ст. 52 ГрК РФ, исполнительная документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой и графической формах и отображающую фактическое исполнение функционально-технологических, конструктивных, инженерно-технических и иных решений, содержащихся в проектной документации, рабочей документации.

Состав и порядок ведения исполнительной документации установлены Приказом Минстроя России от 16.05.2023 № 344/пр[1] (далее – Приказ № 344), который вступил в силу с 1 сентября 2023 года и действует до 1 сентября 2029 года.

Согласно п. 2 Приказа № 344 застройщик, технический заказчик, лицо, ответственное за эксплуатацию здания, сооружения, региональный оператор определяют и утверждают перечень исполнительной документации объекта капитального строительства в соответствии с составом исполнительной документации, установленным указанным приказом.

Письмом Минстроя России от 31.10.2025 № 30450-ОГ/08 «О ведении исполнительной документации» разъяснено, что лицо, осуществляющее строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства, формирует и ведёт исполнительную документацию в соответствии с перечнем, утверждённым застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором. Ранее требования к составу и порядку ведения исполнительной документации устанавливались приказом Ростехнадзора от 26.12.2006 № 1128, который в настоящее время утратил силу.

В соответствии с Приказом № 344 в состав исполнительной документации входят 13 установленных видов документов, в частности:

- акт освидетельствования геодезической разбивочной основы объекта капитального строительства;
- акты разбивки осей объекта капитального строительства на местности;
- акты освидетельствования скрытых работ;
- акты освидетельствования участков сетей инженерно-технического обеспечения;
- акты испытания технических устройств и опробования систем инженерно-технического обеспечения;
- результаты экспертиз, обследований, лабораторных и иных испытаний выполненных работ, проведённых в процессе строительного контроля;
- документы, подтверждающие проведение контроля качества и входного контроля применяемых строительных материалов, изделий, конструкций и оборудования;
- общий и специальные журналы, в которых ведётся учёт выполнения работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту ОКС.

[1] Приказ Минстроя России от 16.05.2023 № 344/пр «Об утверждении состава и порядка ведения исполнительной документации при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства».

Полный состав исполнительной документации и рекомендуемые образцы некоторых актов предусмотрены в приложении № 1 к Приказу № 344.

Применительно к форме и порядку ведения общего журнала работ утверждён отдельный Приказ Минстроя от 02.12.2022 № 1026/пр[1] (далее – Приказ № 1026), также вступивший в силу с 1 сентября 2023 года. Общий журнал должен отражать последовательность осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта ОКС, в том числе сроки и условия выполнения всех работ, а также сведения о строительном контроле и государственном строительном надзоре.

Согласно разъяснениям, содержащимся в Письме Минстроя России от 29.10.2025 № 30156-ОГ/08 «О разъяснении нормативных технических документов в сфере строительства» (вместе с Письмом ФАУ «ФЦС» от 21.10.2025 № Исх-7086), представитель застройщика (технический заказчик) должен подписывать журнал входного контроля и контроля качества получаемых деталей, материалов, изделий, конструкций и оборудования.

Согласно позиции Ростехнадзора[2] ведение общего журнала, начатое до 1 сентября 2023 года, ввиду отсутствия в Приказе № 1026 переходных положений возможно продолжать вести в соответствии с ранее действующим порядком (Приказ Ростехнадзора от 12.01.2007 № 7).

В соответствии с Порядком, утверждённым приложением № 2 к Приказу № 344, ведение исполнительной документации может осуществляться на бумажном носителе или в форме электронных документов без дублирования на бумажном носителе при условии соответствия установленным требованиям (п.п. 4, 5 и 9 приложения № 2 к Приказу № 344).

Так, согласно п. 9 приложения № 2 к Приказу № 344 исполнительная документация в форме электронных документов подлежит хранению с использованием информационных систем, предусматривающих резервное копирование таких документов и электронных подписей в составе их метаданных, восстановление исполнительной документации из резервных копий, а также протоколирование и сохранение сведений о предоставлении доступа и о других операциях с исполнительной документацией в форме электронных документов и метаданными, автоматизированное ведение электронных журналов учёта точного времени и фактов размещения, изменения и удаления информации, содержания вносимых изменений. С 01.10.2025 вступил в силу ГОСТ Р 70108-2025 «Национальный стандарт Российской Федерации. Документация исполнительная. Формирование и ведение в электронном виде»[3], который посвящён ведению исполнительной документации в электронном виде.

Исполнительная документация хранится в течение всего срока эксплуатации объекта капитального строительства.

После окончания строительства объекта капитального строительства лицо, осуществляющее строительство, обязано передать застройщику такого объекта, помимо прочего, исполнительную документацию (п. 11.1 ст. 55 ГрК РФ).

Срок передачи исполнительной документации может быть предусмотрен сторонами в договоре подряда.

Если срок не указан и в отношении строящегося объекта предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, то исполнительная документация передаётся в течение пяти рабочих дней с даты получения заключения о соответствии требованиям, указанным в п. 16 ст. 54 ГрК РФ (абз. 1 п. 7 приложения № 2 к Приказу № 344).

При ведении на бумажном носителе исполнительная документация передаётся по мере её подписания и приёмки работ (итогов работ) или в иной срок, установленный договором, но в случае, если предусмотрен государственный строительный надзор, не позднее срока, указанного в абз. 1 п. 7 приложения № 2 к Приказу № 344.

Эксплуатация здания должна осуществляться в том числе в соответствии с исполнительной документацией (п. 5 ст. 55.24 ГрК РФ).

---

[1] Приказ Минстроя России от 02.12.2022 № 1026/пр «Об утверждении формы и порядка ведения общего журнала, в котором ведётся учёт выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства».

[2] https://www.gosnadzor.ru/building/gosbuilding/FAQ/

[3] Введён в действие Приказом Росстандарта от 31.03.2025 № 231-ст.

1.5.9. Экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий

ПД объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой ПД, по общему правилу подлежат экспертизе, за исключением случаев, предусмотренных ГрК РФ.

Объекты экспертизы в соответствии с ГрК РФ (ст. 49):

- ПД (в её составе могут быть результаты инженерных изысканий, а также сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта ОКС[1]);
- результаты инженерных изысканий;
- сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта ОКС на предмет достоверности её определения[2].

С 17.01.2020 проведение проверки достоверности определения сметной стоимости в случаях, установленных п. 2 ст. 8.3 ГрК РФ, осуществляется в ходе проведения государственной экспертизы ПД в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 05.03.2007 № 145[3]. При этом такая проверка может осуществляться отдельно от оценки соответствия ПД. В случае, если сметная стоимость капитального ремонта ОКС не превышает 10 млн руб., такая сметная стоимость подлежит проверке достоверности её определения, если это предусмотрено договором (п. 2 ст. 8.3 ГрК РФ, п. 27 [5] Постановления № 145).

Заключение о достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта ОКС, работ по сохранению ОКН (памятников истории и культуры) народов РФ, подготовленное в соответствии с нормативными правовыми актами, действовавшими до 17.01.2020, приравнивается к положительному заключению государственной экспертизы ПД, проведённой в объёме проверки достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта ОКС, работ по сохранению ОКН (памятников истории и культуры) народов РФ[4].

Предметом экспертизы ПД являются:

1) оценка соответствия ПД:
   - требованиям технических регламентов;
   - санитарно-эпидемиологическим требованиям;
   - требованиям в области охраны окружающей среды[5];
   - требованиям государственной охраны ОКН;
   - требованиям к безопасному использованию атомной энергии;
   - требованиям промышленной безопасности;
   - требованиям к обеспечению надёжности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики;
   - требованиям антитеррористической защищённости объекта;

---

[1] В данном случае после получения положительного заключения государственной экспертизы ПД проводится дополнительная государственная экспертиза (п. 5.5 ст. 49 ГрК РФ).

[2] Постановление Правительства РФ от 31.12.2019 № 1948 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

[3] Постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий».

[4] Пп. «б» п. 3 Постановления Правительства РФ от 31.12.2019 № 1948.

[5] При проведении государственной экологической экспертизы ПД последняя проводится с государственной экспертизой ПД по принципу «одного окна» (Постановление Правительства РФ от 20.12.2021 № 2366 «О проведении государственной экспертизы проектной документации и государственной экологической экспертизы проектной документации по принципу «одного окна»).

- заданию застройщика или технического заказчика на проектирование;
- результатам инженерных изысканий;

2) проверка достоверности определения сметной стоимости ОКС.

Федеральным законом от 14.07.2022 № 350-ФЗ[1] введён п. 15.5 ст. 48 ГрК РФ, в соответствии с которым оценка соответствия разделов проектной документации ОКС, изменений в них может осуществляться в форме экспертного сопровождения органом исполнительной власти или уполномоченной организацией до направления ПД на экспертизу.

При проведении государственной экспертизы ПД многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, сведения о которых включены в единый реестр проблемных объектов в соответствии с законом № 214-ФЗ, в целях финансирования публично-правовой компанией «Фонд развития территорий» или фондом субъекта РФ мероприятий по завершению строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости оценка соответствия такой ПД требованиям пп. 1 п. 5 ст. 49 ГрК РФ не осуществляется, если в отношении такой ПД ранее было получено заключение экспертизы ПД и в неё не были внесены изменения, требующие проведения экспертизы ПД[2]. В этом случае предметом государственной экспертизы ПД является проверка достоверности определения сметной стоимости ОКС, предусмотренная пп. 2 п. 5 ст. 49 ГрК РФ.

В соответствии с п. 5.7 ст. 49 ГрК РФ[3] особенности проведения государственной экспертизы типовой ПД, указанной в пп. 2 п. 1 ст. 48.2 ГрК (ПД неоднократного применения), устанавливаются Правительством РФ. Указанные особенности перечислены в Постановлении Правительства РФ от 10.06.2025 № 874 (далее – Постановление № 874)[4].

В частности, в указанном постановлении закреплено, что:

- государственную экспертизу ПД неоднократного применения проводит Главгосэкспертиза России (за исключением ПД неоднократного применения, подготовленной в отношении объектов военной инфраструктуры ВС РФ, и ПД неоднократного применения, подготовка которой обеспечена Московским фондом реновации жилой застройки в соответствии с Законом РФ «О статусе столицы Российской Федерации»[5]) (п. 3 Постановления № 874);
- заявителями, которые обращаются с заявлением о проведении государственной экспертизы, являются федеральный орган исполнительной власти, подведомственная ему организация, обеспечившие подготовку проектной документации неоднократного применения, включённые в перечень, утверждённый Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.04.2025 № 871-р (п. 4 Постановления № 874).

Постановлением № 874 применительно к ПД неоднократного применения закреплён перечень документов, представляемых для проведения государственной экспертизы, основания для принятия решения об оставлении без рассмотрения представленных документов, основания для отказа в принятии представленной ПД, предмет и результат государственной экспертизы, размер платы за проведение государственной экспертизы, основание проведения повторной государственной экспертизы.

В отношении результатов инженерных изысканий проверяется только соответствие таких результатов требованиям технических регламентов.

---

[1] Федеральный закон от 14.07.2022 № 350-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] П. 5.6 ст. 49 ГрК РФ введён Федеральным законом от 29.12.2020 № 468-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] Введена Федеральным законом от 08.08.2024 № 261-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] Постановление Правительства РФ от 10.06.2025 № 874 «Об утверждении особенностей проведения государственной экспертизы проектной документации объекта капитального строительства, подготовленной в целях неоднократного применения при архитектурно-строительном проектировании объектов капитального строительства».

[5] Закон РФ от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации».

Необходимо обратить внимание, что ГрК РФ не предусматривает в рамках экспертизы ПД проверку её соответствия требованиям градрегламента. В проанализированной судебной практике отсутствуют случаи споров относительно указанного замечания.

Постановлением Правительства РФ от 31.08.2023 № 1417[1] утверждён порядок формирования и ведения реестра документов, содержащих требования, подлежащие применению при проведении экспертизы ПД и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий. Реестр состоит из 9 разделов и предназначен для обеспечения заинтересованных лиц информацией о требованиях, подлежащих применению при проведении экспертизы ПД и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий.

Виды экспертизы ПД:

1. В зависимости от обязательности экспертизы:
   а) обязательная – требуется вне зависимости от воли застройщика;
   б) необязательная – отсутствие экспертизы не препятствует строительству, при этом застройщик вправе по своему желанию направить документацию на экспертизу.
2. В зависимости от лиц, которые проводят экспертизу:
   а) государственная – проводится уполномоченными государственными органами или созданными ими бюджетными или автономными учреждениями (подразделяется на федеральную – проводится уполномоченным федеральным органом, подведомственным учреждением, региональную – проводится уполномоченным региональным органом или подведомственным учреждением), а также государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом»;
   б) негосударственная[2] – проводится специально аккредитованными частными организациями.

Случаи, когда ПД не требует экспертизы:

1. Объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома.
2. Дома блокированной застройки в случае, если количество этажей в таких домах не превышает трёх, при этом количество всех домов блокированной застройки в одном ряду не превышает десяти и их строительство или реконструкция осуществляются без привлечения средств бюджетов бюджетной системы РФ[3].
3. Отдельно стоящие ОКС 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:
   а) не предназначены для проживания граждан и осуществления производственной деятельности, т. е. нежилые непроизводственные объекты;
   б) предназначены для осуществления производственной деятельности, не требующей санитарно-защитных зон либо если такие зоны не выходят за пределы участка, на котором планируется их размещение.

---

[1] Постановление Правительства РФ от 31.08.2023 № 1417 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра требований, подлежащих применению при проведении экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, осуществлении архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, эксплуатации и сноса объектов капитального строительства, и о признании утратившим силу Постановления Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2020 года № 1417».

[2] Регулируется Постановлением Правительства РФ от 31.03.2012 № 272 «Об утверждении Положения об организации и проведении негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий» (далее – Постановление № 272).

[3] Необходимо обратить внимание на то, что в случае реализации проекта с использованием правил закона № 214-ФЗ возникает коллизия: по ГрК РФ не требуется проведение экспертизы на проектную документацию таких объектов, а по закону № 214-ФЗ наличие такого заключения экспертизы обязательно, так как является условием привлечения денежных средств по ДДУ.

4. Буровые скважины, предусмотренные утверждённым надлежащим образом техническим проектом разработки месторождений полезных ископаемых или иной ПД на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр.
5. Объекты, для строительства или реконструкции которых не требуется разрешение на строительство[1].
6. В отношении разделов ПД, подготовленных для проведения капитального ремонта ОКС.
7. Повторно применяемая ПД (или её модификации), получившая положительное заключение экспертизы до 01.09.2016 при наличии разрешения на строительство (ФЗ от 03.07.2016 № 368-ФЗ).
8. ПД, подготовленная с использованием типовой ПД в части разделов, в которые не вносились изменения (п. 5.1 ст. 49 ГрК РФ).
9. При предоставлении согласования отдельных разделов ПД, предусмотренного п. 15.5 ст. 48 ГрК РФ, в части данных разделов при условии, что в них не вносились изменения.
10. Иные случаи, установленные Правительством РФ.

Законом[2] прямо установлены исключения из случаев п. 2 ст. 49 ГрК РФ, связанные с особыми свойствами планируемого расположения объектов, когда обязательно проведение экспертизы ПД:

- если размещение объектов планируется в границах охранных зон трубопроводов;
- если объекты капитального строительства, указанные в пп.пп. 4 и 5 п. 2 ст. 49 ГрК РФ, относятся к объектам массового пребывания граждан. Критерии отнесения объектов к объектам массового пребывания граждан утверждены Приказом Минстроя России от 10.04.2020 № 198/пр[3].

Применительно к экспертизе результатов инженерных изысканий также установлены случаи, когда не требуется её проведение, – во всех случаях, когда не нужна экспертиза ПД либо не требуется получение разрешения на строительство, за исключением случаев, если сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта ОКС подлежит проверке на предмет достоверности её определения (п.п. 3.1, 3.3 ст. 49 ГрК РФ).

ОКС, в отношении которых обязательно проведение исключительно государственной экспертизы ПД и результатов инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой документации, указаны в п. 3.4 ст. 49 ГрК РФ, и к ним относятся:

1) объекты, указанные в пп. 5.1 п. 1 ст. 6 ГрК РФ[4];
2) объекты, сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта которых в соответствии с требованиями ГрК РФ подлежит проверке на предмет достоверности её определения, за исключением случаев строительства, реконструкции, капитального ремонта линейных объектов и сооружений на них для выполнения мероприятий по подключению (технологическому присоединению) ОКС к сетям газораспределения;

---

[1] Такие случаи определены в п. 17 ст. 51 ГрК РФ.

[2] П.п. 2.1 и 2.2 ст. 49 ГрК РФ.

[3] Приказ Минстроя России от 10.04.2020 № 198/пр «О критериях отнесения объектов, указанных в пунктах 4 и 5 части 2 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, к объектам массового пребывания граждан». Начало действия – 13.06.2020.

[4] Это объекты, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на территориях посольств, консульств и представительств РФ за рубежом, в исключительной экономической зоне РФ, на континентальном шельфе РФ, во внутренних морских водах, в территориальном море РФ, объекты обороны и безопасности, иные объекты, сведения о которых составляют государственную тайну, автомобильные дороги федерального значения, ОКС инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и ОКС инфраструктуры воздушного транспорта (в случае строительства данных объектов в рамках концессионного соглашения или иных соглашений, предусматривающих возникновение права собственности РФ на данные объекты), ОКН (памятники истории и культуры) федерального значения (в случае, если при проведении работ по сохранению ОКН затрагиваются конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности такого объекта), указанные в ст. 48.1 ГрК РФ особо опасные, технически сложные и уникальные объекты, объекты размещения отходов, объекты обезвреживания отходов, иные объекты, определённые Правительством РФ.

3) ОКН регионального и местного значения (в случае, если при проведении работ по сохранению ОКН регионального или местного значения затрагиваются конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности указанного объекта);
4) объекты, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять в границах особо охраняемых природных территорий;
5) объекты размещения отходов, объекты обезвреживания отходов;
6) объекты, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на территориях двух и более субъектов РФ, включая осуществляемую на территории одного субъекта РФ реконструкцию объектов, расположенных на территориях двух и более субъектов РФ. В отношении таких объектов с 31.07.2020 предусмотрено право при строительстве или реконструкции объектов, расположенных на территории двух субъектов РФ, представить ПД на экспертизу в региональную экспертизу[1]. Ранее было предусмотрено только направление на федеральную экспертизу.

Процедура проведения государственной и негосударственной экспертизы

Обратиться с заявлением о проведении государственной экспертизы вправе технический заказчик, застройщик или уполномоченное кем-либо из них лицо, а также лицо, обеспечившее выполнение инженерных изысканий и (или) подготовку ПД в случаях, предусмотренных п.п. 1.1 и 1.2 ст. 48 ГрК РФ.

Срок проведения государственной экспертизы определяется сложностью ОКС, но не должен превышать 42 рабочих дня. Указанный срок может быть продлён по заявлению застройщика или технического заказчика не более чем на 20 рабочих дней (п. 7 ст. 49 ГрК РФ). Законом № 275-ФЗ[2] в п. 7 ст. 49 ГрК РФ внесены изменения, согласно которым в случаях и в порядке, определённых Правительством РФ, по заявлению указанных лиц срок может быть продлён ещё не более чем на 30 рабочих дней.

Приказом Минстроя России от 14.11.2023 № 814/пр утверждён исчерпывающий перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий[3]. Постановлением Правительства РФ от 30.11.2021 № 2110[4], Постановлением Правительства РФ от 31.05.2025 № 827[5] внесены изменения в Постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 (далее – Постановление № 145), которыми установлены случаи и порядок продления срока проведения государственной экспертизы.

Так, срок проведения государственной экспертизы может быть продлён ещё не более чем на 30 рабочих дней, в случае если:

- государственная экспертиза проводится государственным (бюджетным или автономным) учреждением, подведомственным Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, и в отношении проектируемого ОКС имеется поручение или указание Президента РФ, поручение Председателя Правительства РФ или президиума (штаба) Правительственной комиссии по региональному развитию в РФ о необходимости его строительства, по решению указанного государственного учреждения при условии одобрения

[1] Федеральный закон от 31.07.2020 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 01.07.2021 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] Приказ Минстроя России от 14.11.2023 № 814/пр «Об утверждении перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий».

[4] Постановление Правительства РФ от 30.11.2021 № 2110 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. № 145».

[5] Постановление Правительства РФ от 31.05.2025 № 827 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»

этого продления президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в РФ;

- государственная экспертиза проводится уполномоченным на проведение государственной экспертизы исполнительным органом субъекта РФ или подведомственным этому органу государственным (бюджетным или автономным) учреждением в отношении ОКС регионального значения, местного значения, а также ОКС, строительство или реконструкция которых планируется в рамках национальных проектов, федеральных проектов, не включённых в национальные проекты, государственных программ РФ, объекта капитального строительства, сведения о котором включены в предусмотренный ст. 179.1 Бюджетного кодекса РФ[1] реестр объектов капитального строительства, объектов недвижимого имущества, а также в рамках государственной программы субъекта РФ, муниципальной программы, по решению указанных исполнительного органа субъекта РФ или подведомственного этому органу государственного учреждения при условии одобрения этого продления высшим должностным лицом субъекта РФ и (или) межведомственным коллегиальным органом, создаваемым высшим должностным лицом субъекта РФ.

В качестве меры поддержки строительной деятельности Постановлением Правительства РФ от 04.04.2022 № 579[2] было установлено, что организации, осуществляющие проведение государственной экспертизы ПД, продлевают сроки проведения государственной экспертизы ПД, представленной для проведения государственной экспертизы до 31.12.2025, на основании заявления застройщика, технического заказчика или лица, обеспечившего выполнение инженерных изысканий и (или) подготовку ПД в случаях, предусмотренных п.п. 1.1 и 1.2 ст. 48 ГрК РФ. Такое продление допускается неоднократно.

При реализации своего права на продление срока проведения государственной экспертизы ПД заявителям рекомендовано пользоваться именно нормами о продлении сроков, предусмотренными Постановлением Правительства РФ от 04.04.2022 № 579[3].

Законодательством субъектов РФ могут устанавливаться более короткие сроки проведения государственной экспертизы в отношении объектов, государственная экспертиза по которым проводится органами исполнительной власти субъектов РФ или подведомственными им государственными учреждениями.

П. 5.3 ст. 49 ГрК РФ предусматривается предоставление ПД и (или) результатов инженерных изысканий, а также иных документов в электронной форме, в том числе в форме информационной модели, за исключением случаев, если необходимые для проведения государственной экспертизы документы содержат сведения, составляющие государственную тайну.

Отметим, что с 01.07.2019 законом № 342-ФЗ в пп. 1 п. 8 ст. 49 ГрК РФ внесены изменения, согласно которым основанием для отказа в принятии ПД и (или) результатов инженерных изысканий, направленных на экспертизу, является отсутствие в составе ПД разделов, которые подлежат включению в состав такой документации в соответствии с требованиями, установленными Правительством РФ.

Итогом экспертизы результатов инженерных изысканий является заключение о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение) результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов. Результатом экспертизы ПД является заключение:

1) о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение) ПД результатам инженерных изысканий, заданию на проектирование, требовани-

[1] Объектов капитального строительства, объектов недвижимого имущества, строительство (реконструкция, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение) или приобретение которых осуществляется (планируется осуществлять) за счёт средств федерального бюджета.

[2] В редакции Постановления Правительства РФ от 28.12.2024 № 1967 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2022 г. № 579».

[3] Письмо Минстроя России от 12.04.2022 № 15639-ИФ/11 «Об организации проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий».

ям, предусмотренным пп. 1 п. 5 ст. 49 ГрК РФ (за исключением случаев проведения экспертизы проектной документации для проверки сметной стоимости работ, на объектах, в отношении ПД которых по общим правилам экспертиза не проводится);
2) о достоверности (положительное заключение) или недостоверности (отрицательное заключение) определения сметной стоимости строительства ОКС.

Согласно п. 7.1 ст. 49 ГрК РФ не допускается выдача заключения экспертизы до включения сведений о таком заключении в Единый государственный реестр заключений.

Более того, с 26.11.2025 Постановление № 145 дополнено п. 40(1), в соответствии с которым запись в реестре выданных заключений государственной экспертизы является подтверждением выдачи заключения государственной экспертизы.

Отметим также, что в качестве антикризисной меры Приказом ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 11.03.2022 № 46[1] утверждён временный порядок проведения государственной экспертизы ПД и результатов инженерных изысканий в ФАУ «Главгосэкспертиза России» (далее – учреждение) в связи с введением моратория на подготовку отрицательных заключений по результатам проведения такой экспертизы. Такой порядок предусматривает формирование дорожной карты по отработке выявленных специалистами проектной организации критичных замечаний и мониторинг её исполнения со стороны учреждения. Разъяснено, что временный порядок распространяется только на процедуру проведения государственной экспертизы ПД и результатов инженерных изысканий, проводимую работниками учреждения.

Постановление Правительства № 145, устанавливающее в соответствии с п. 11 ст. 49 ГрК РФ порядок организации и проведения государственной экспертизы ПД и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, размер платы за проведение государственной экспертизы ПД и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, порядок взимания этой платы, было приведено в соответствие с новыми правилами ГрК РФ о порядке проведения экспертизы[2].

С 17.01.2020 Постановление Правительства РФ № 145 было дополнено следующими правилами: в п. 29 Постановления Правительства РФ № 145 предусматривается сокращённый до 30 рабочих дней срок проведения государственной экспертизы:

а) результатов инженерных изысканий, которые направлены на государственную экспертизу до направления на эту экспертизу ПД;
б) ПД или ПД и результатов инженерных изысканий в отношении ОКС, строительство, реконструкция и (или) капитальный ремонт которых будут осуществляться в особых экономических зонах;
в) ПД в объёме проверки сметной стоимости в случае привлечения средств бюджетов бюджетной системы РФ.

В течение 20 рабочих дней проводится государственная экспертиза ПД и результатов инженерных изысканий в отношении жилых ОКС, в том числе со встроенно-пристроенными нежилыми помещениями, не относящихся к уникальным объектам.

С 26.11.2025 п. 43 (1) Постановления № 145 определён порядок исправления технической ошибки (описки, опечатки, грамматической или иной ошибки) в заключении государственной экспертизы. В целях устранения такой технической ошибки организация, занимающаяся проведением государственной экспертизы, формирует информационное письмо, содержащее

[1] Приказ ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 11.03.2022 № 46 «О Временном порядке проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий в ФАУ «Главгосэкспертиза России» в связи с введением моратория на подготовку отрицательных заключений по результатам проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» (вместе с «Временным порядком проведения государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий в ФАУ «Главгосэкспертиза России» в связи с введением моратория на подготовку отрицательных заключений по результатам проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий»).

[2] Изменения внесены Постановлением Правительства от 31.12.2019 № 1948.

сведения об исправленной технической ошибке, которое подписывается руководителем такой организации и включается в соответствующий раздел единого государственного реестра заключений экспертизы ПД ОКС. Повторное (2 раза и более) направление на государственную экспертизу ПД (части ПД, в которую были внесены изменения) и (или) результатов инженерных изысканий (п.п. 44, 45 [12] Постановления № 145) предусматривается:

а) после устранения недостатков, указанных в отрицательном заключении государственной экспертизы;
б) при внесении изменений в ПД, получившую положительное заключение государственной экспертизы, не предусмотренных п. 3.8 ст. 49 ГрК РФ[1];
в) при внесении изменений в ПД, получившую положительное заключение государственной экспертизы, предусмотренных п. 3.8 ст. 49 ГрК РФ, – по инициативе заявителя;
г) при внесении изменений в ПД, получившую положительное заключение государственной экспертизы, в случае если сметные нормативы и (или) сметные цены строительных ресурсов, с учётом которых были осуществлены расчёты сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса такого объекта капитального строительства, изменились.

Повторная государственная экспертиза осуществляется в порядке, предусмотренном для проведения первичной государственной экспертизы, за исключением случаев, когда такая экспертиза проводится в форме экспертного сопровождения (п. 3.9 ст. 49 ГрК РФ).

Согласно п. 45.1 Постановления № 145 ПД и (или) результаты инженерных изысканий подлежат повторной экспертной оценке в полном объёме в случаях, если после проведения первичной (предыдущей повторной) государственной экспертизы в законодательство РФ внесены изменения, в соответствии с которыми изменилась организация по проведению государственной экспертизы.

В соответствии с изменениями, внесёнными Постановлением Правительства РФ от 01.10.2020 № 1590[2] в Постановление № 145, при проведении государственной экспертизы ПД, в том числе в части проверки достоверности определения сметной стоимости, ПД подлежит экспертной оценке в полном объёме в случае, если при проведении первичной (предыдущей повторной) государственной экспертизы такой ПД оценка соответствия ПД или проверка сметной стоимости не проводились (абз. 2 п. 45.1).

Оплата услуг по проведению государственной экспертизы производится заявителем независимо от результата государственной экспертизы. Размер платы рассчитывается в соответствии с разделом 8 Постановления № 145.

За проведение проверки сметной стоимости, осуществляемой без проведения государственной экспертизы результатов инженерных изысканий и оценки соответствия ПД, взимается плата в размере 20 процентов стоимости государственной экспертизы ПД и результатов инженерных изысканий, рассчитанной на момент представления документов для проведения проверки сметной стоимости (п. 57.1).

За проведение повторной государственной экспертизы взимается плата в размере 30 процентов размера платы за проведение первичной государственной экспертизы, рассчитанной на дату заключения договора о проведении повторной государственной экспертизы (п. 58).

В случаях проведения повторной экспертной оценки в полном объёме плата рассчитывается как за проведение первичной государственной экспертизы, рассчитанной на дату заключения договора о проведении повторной государственной экспертизы.

---

[1] П. 3.8 ст. 49 ГрК РФ предусматривает возможность по решению застройщика вносить изменения в ПД, получившую положительное заключение экспертизы ПД, без проведения экспертизы изменений, если такие изменения одновременно соответствуют критериям, установленным в указанном пункте (см. раздел 1.5.5 справочника).

[2] Постановление Правительства РФ от 01.10.2020 № 1590 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений Постановления Правительства Российской Федерации от 31.12.2019 № 1948».

В случае представления на государственную экспертизу результатов инженерных изысканий, в отношении которых ранее выдано отрицательное заключение государственной экспертизы, вместе с ПД (которая ранее не направлялась на государственную экспертизу) плата за проведение такой государственной экспертизы рассчитывается как плата за проведение первичной государственной экспертизы, рассчитанная на дату заключения договора о проведении повторной государственной экспертизы.

В случае, если документы на проведение повторной государственной экспертизы в отношении жилых ОКС поданы в течение 10 рабочих дней после получения отрицательного заключения, плата за проведение повторной государственной экспертизы не взимается.

Негосударственная экспертиза осуществляется на основании заключённого в соответствии с гражданским законодательством РФ договора между заявителем и экспертной организацией, которым определяется порядок представления документов для проведения негосударственной экспертизы и устранения замечаний в представленных документах, срок проведения негосударственной экспертизы и размер платы за её проведение.

Процедуры проведения негосударственной экспертизы, в том числе подготовка экспертного заключения, его подписание, утверждение и обжалование, осуществляются в порядке, установленном для проведения государственной экспертизы ПД, с учётом особенностей, установленных Постановлением № 272[1].

1.5.10. Оспаривание заключения государственной и негосударственной экспертизы

Результатом экспертизы проектной документации является заключение о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение) проектной документации установленным требованиям.

На случай несогласия застройщика или технического заказчика с заключением в ГрК РФ предусмотрены следующие способы обжалования:

1) в судебном порядке (п. 10 ст. 49 ГрК РФ);
2) в экспертной комиссии, созданной Минрегионом России[2] (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.

Необходимо отметить, что вследствие неудачной формулировки п. 10 ст. 49 ГрК РФ в судебной практике время от времени возникает вопрос о том, допускает ли закон обжалование положительного заключения и допускается ли обжалование иными заинтересованными лицами (помимо застройщика или технического заказчика). В большинстве случаев суды придерживаются позиции о том, что заключение о соответствии или несоответствии проектной документации установленным требованиям является ненормативным правовым актом независимо от результата проведённой экспертизы – положительного или отрицательного, а п. 10 ст. 49 ГрК РФ не исключает возможность оспаривания заинтересованным лицом в судебном порядке положительного заключения экспертизы как ненормативного правового акта[3]. Ука-

[1] Постановление Правительства РФ от 31.03.2012 № 272 «Об утверждении Положения об организации и проведении негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий».

[2] Приказ Минрегиона России от 23.03.2012 № 126 «Об утверждении Порядка обжалования заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий».

[3] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.08.2015 № Ф05-9631/2015 по делу № А40-139360/2014; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 16.12.2019 № Ф09-8026/19 по делу № А60-62207/2018; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 11.11.2020 № Ф05-19997/2020 по делу № А40-21009/2020; Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 30.07.2021 № 07АП-5307/21(1), 07АП-5307/21(2) по делу № А02-1490/2019; Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 19.09.2022 № 01АП-6064/2022 по делу № А79-9645/2021; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10.03.2023 № Ф08 210/2023 по делу № А32-10155/2021.

занная позиция в 2021 году подтверждена Верховным Судом РФ по делу № А40-21009/2020[1], а в 2022 году и Конституционным Судом РФ в Определении от 29.09.2022 № 2344-О[2]. Конституционный Суд РФ проверил на соответствие Конституции РФ положение п. 10 ст. 49 ГрК РФ в той мере, в которой суды не осуществляют проверку положительного заключения негосударственной экспертизы проектной документации, в связи с тем, что он может быть оспорен в установленном порядке.

Встречаются, впрочем, и другие решения[3]. Так, в 2015 году Верховным Судом РФ было отменено устоявшее в трёх инстанциях определение районного суда, который исходил из того, что в силу п. 10 ст. 49 ГрК РФ в судебном порядке может быть оспорено лишь отрицательное заключение экспертизы, и только застройщиком или техническим заказчиком. Такая ситуация скорее исключение из общей практики.

Порядок и сроки оспаривания заключения экспертизы в суде определяются нормами АПК РФ и КАС РФ, регламентирующими рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделённых отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц. Соответствующее заявление может быть подано в течение трёх месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

Заметим, что если в случае оспаривания заключения государственной экспертизы к применению вышеуказанного порядка вопросов не возникает, то с оспариванием заключения негосударственной экспертизы не всё так однозначно. Связано это с тем, что такая экспертиза проводится частными организациями на основании договора, заключённого в соответствии с гражданским законодательством РФ.

В п. 6 Постановления № 272, регулирующем порядок проведения негосударственной экспертизы, указано, что обжалование осуществляется в порядке, установленном для проведения государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий в соответствии с Постановлением № 145. Полагаем, что в данном пункте речь идёт о втором установленном ГрК РФ способе обжалования заключения экспертизы – административном (в экспертную комиссию, созданную Минрегионом России), и ответа на вопрос о том, в порядке какого производства такие заявления рассматриваются в суде, названный пункт не содержит.

Взгляд судов на данную проблему неоднозначен. Так, в одном случае было отменено определение суда первой инстанции о возвращении заявления о признании незаконным заключения негосударственной экспертизы, который пришёл к выводу, что заявление подлежит рассмотрению в порядке искового производства, т. к. данные требования не вытекают из публичных правоотношений, а относятся к спору о праве гражданском. Суд апелляционной инстанции указал, что, так как у частной экспертной организации имеется свидетельство об аккредитации и негосударственная экспертиза предусматривает контроль за соблюдением требований технического регламента в области строительства, ей переданы конкретные государственно-властные полномочия, что означает возможность рассмотрения заявления по правилам гл. 25 ГПК РФ (сейчас – гл. 22 КАС РФ)[4]. Аналогичной позиции придерживались Третий, Пятый, Седьмой и Восьмой кассационные суды общей юрисдикции, в разное время рассматривавшие дела о признании незаконным положительного заключения негосударственной экспертизы проектной документации в порядке главы 22 КАС РФ[5].

---

[1] Определение Верховного Суда РФ от 10.02.2021 № 305-ЭС20-23457 по делу № А40-21009/2020.

[2] Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2022 № 2344-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Любивого Алексея Борисовича на нарушение его конституционных прав частью 10 статьи 49, частями 11 и 13 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, частью 2 статьи 65 и частью 5 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

[3] Определение Верховного Суда РФ от 04.02.2015 № 11-КГ14-13; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 26.11.2018 № Ф05-19246/2018 по делу № А40-40659/18.

[4] Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 03.03.2015 по делу № 33-1585.

[5] Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19.06.2020 № 88А-7554/2020; Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 26.01.2022 № 88а-1458/2022; Кассационное

Другой апелляционный суд, наоборот, отметил, что аккредитация коммерческой организации на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации не означает, что ей были переданы государственные властные полномочия[1].

Арбитражный суд Московского округа по нескольким делам отмечал, что положения ГрК РФ не исключают возможность оспаривания заинтересованным лицом в судебном порядке положительного заключения экспертизы по правилам главы 24 АПК РФ[2]. Семнадцатый арбитражный апелляционный суд пришёл к тем же выводам, указав, что положительное заключение негосударственной экспертизы, если такое заключение не соответствует закону и нарушает права и законные интересы оспаривающего лица, может быть оспорено в порядке главы 24 АПК РФ[3].

Аналогичную позицию заняли Арбитражный суд Северо-Западного округа[4] и Арбитражный суд Уральского округа[5].

При этом также Арбитражным судом Московского округа сделан вывод, что предъявление требований об оспаривании положительного заключения негосударственной экспертизы является ненадлежащим способом защиты, так как оно само по себе не обладает признаками публичности и обязательности, не может нарушать права и законные интересы заявителей[6].

Из изложенного следует, что на сегодняшний день в судебной практике отсутствует единый подход к решению вопроса о том, в каком порядке может быть обжаловано в суде заключение негосударственной экспертизы, что делает возможность быстрого и эффективного рассмотрения соответствующего заявления непредсказуемой.

Тем не менее, как было указано выше, существует и другой способ обжалования заключения экспертизы проектной документации – административный.

Исходя из п. 12 ст. 49 ГрК РФ, в случае несогласия с заключением экспертизы проектной документации застройщик, технический заказчик или их представитель в течение трёх лет со дня утверждения такого заключения вправе обжаловать его в экспертной комиссии, созданной Минрегионом России в порядке, установленном Приказом Минрегиона России от 23.03.2012 № 126. Решение самой экспертной комиссии о подтверждении или неподтверждении заключения экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий также может быть обжаловано в судебном порядке (п. 13 ст. 49 ГрК РФ).

Заметим, что обжалование заключения экспертизы в административном порядке является способом преодоления изложенной выше проблемы с обжалованием заключения негосударственной экспертизы. В дальнейшем в случае несогласия с решением экспертной комиссии заявитель сможет обжаловать его в судебном порядке без всяких оговорок.

1.5.11. Авторский надзор

Помимо контроля и надзора со стороны органов публичной власти, в области строительства существует и контроль со стороны проектировщика, который осуществляется в форме авторского надзора.

определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 01.12.2022 № 88а-10462/2022 по делу № 2а-165/2022; Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 03.08.2023 № 88А-14923/2023; Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14.02.2024 № 88а-3133/2024.

[1] Апелляционное определение Воронежского областного суда от 03.06.2014 по делу № 33-2914.

[2] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.08.2015 по делу № А40-139360/2014; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 18.02.2016 по делу № А40-168650/15.

[3] Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.04.2018 № 17АП-2066/2018-АК по делу № А60 43607/2017; Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.04.2018 № 17АП-2070/2018-АК по делу № А60-43608/2017.

[4] Постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16.08.2023 по делу № А05-1514/2020; от 21.12.2022 по делу № А44-7112/2021.

[5] Постановление ФАС Уральского округа от 01.06.2012 по делу № А50-24384/2011 (Определением ВАС РФ от 23.08.2012 № ВАС10571/12 отказано в передаче дела № А50-24384/2011 в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора данного постановления). В указанном деле оспаривалось заключение государственной экспертизы.

[6] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 15.03.2021 по делу № А40-226052/2019.

Авторский надзор является частью более общей процедуры – строительного контроля. Его целью выступает обеспечение соответствия технических решений и технико-экономических показателей введённых в эксплуатацию объектов капитального строительства решениям и показателям, предусмотренным в утверждённой проектной документации.

Отметим, что авторский надзор в строительстве не имеет ничего общего с авторскими правами, принадлежащими архитектору в части архитектурного решения.

Понятие авторского надзора раскрывается в нескольких нормативных и технических актах. Так, в пп. 3 п. 2 ст. 2 закона № 384-ФЗ законодатель определяет его как контроль лица, осуществившего подготовку проектной документации, за соблюдением в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта требований проектной документации.

Помимо этого, регламентация авторского надзора содержится ещё в двух документах технического характера[1]:

1) Свод правил «Авторский надзор за строительством зданий и сооружений» (СП 11-110-99, утв. Постановлением Госстроя от 10.06.1999 № 44; далее – СП 1999);
2) Свод правил «Положение об авторском надзоре за строительством зданий и сооружений» (СП 246.1325800.2023, утв. Приказом Минстроя России от 09.01.2024 № 5/пр; далее – СП 2023[2]).

В соответствии с п. 3.1 СП 2023 авторский надзор – это контроль лица, осуществившего подготовку проектной документации, за соблюдением требований проектной документации при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов капитального строительства, включая особо опасные, технически сложные и уникальные объекты; техническом перевооружении; консервации и ликвидации опасных производственных объектов и при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия.

Основные задачи авторского надзора заключаются в следующем (п. 5.1 СП 2023):

а) осуществление авторского надзора за соблюдением при строительстве требований проектной документации, в том числе с использованием информационных моделей[3];
б) выборочный визуальный контроль состояния строящихся объектов и выполнения строительно-монтажных работ, в том числе с применением фото- и видеофиксации, лазерного сканирования, фотограмметрии и других методов, позволяющих объективно оценить результаты выполнения работ на предмет их соответствия проектной документации;
в) участие в освидетельствовании скрытых работ, ответственных конструкций, участков сетей и систем инженерно-технического обеспечения, геодезической разбивочной основы, архитектурных решений, конструктивных элементов объекта капитального строительства (при необходимости);
г) ознакомление с проектной, рабочей, организационно-технологической и исполнительной документацией ранее выполненных работ;
д) ведение журнала авторского надзора с фиксацией результатов осуществления авторского надзора;
е) контроль за устранением замечаний, внесённых в журнал авторского надзора;
ж) участие в приёмке работ и завершённого строительством объекта капитального строительства в соответствии с условиями договора (заданием на осуществление авторского надзора);

[1] Письмо Минстроя России от 02.06.2016 № 20632-ОГ/08 «О применении СП 11-110-99 «Авторский надзор за строительством зданий и сооружений» и СП 246.1325800.2016 «Положение об авторском надзоре за строительством зданий и сооружений».

[2] СП 246.1325800.2023 вступил в силу 10 февраля 2024 года, введён в действие взамен ранее действовавшего СП 246.1325800.2016.

[3] Отметим, что для реализации этого законодатель предусмотрел необходимость обеспечения доступа к такой информационной модели (п. 4.4 СП 2023).

и) консультирование и разъяснение вопросов, возникающих по применению проектной документации;
к) представление застройщику (техническому заказчику) отчёта по результатам осуществления авторского надзора по окончании работ в соответствии с договором об авторском надзоре;
л) установление необходимости ведения лицом, осуществляющим строительство, геодезических и параметрических методов мониторинга за перемещениями и деформациями (осадками, сдвигами, кренами) оснований фундаментов зданий и сооружений.

Необходимо отметить, что оба свода правил не имеют обязательной юридической силы, в связи с чем Верховный Суд РФ отмечал, что их неисполнение само по себе не может квалифицироваться как нарушение[1]. Данные своды правил также не включены в реестр требований в области инженерных изысканий, проектирования, строительства и сноса[2] и не могут использоваться как обоснования соблюдения требований Технического регламента.

Однако законом, договором или внутриорганизационным распоряжением, например, приказом (если проектировщик является структурным подразделением застройщика), могут быть установлены случаи обязательного применения СП 1999 и СП 2023.

Виды работ, в отношении которых обязательно проведение авторского надзора по правилам СП 2023

Авторский надзор обязателен в следующих случаях:

1) при прямом указании закона. В этих случаях такая обязанность является публичной, т. е. возникает у застройщика перед публичной властью.
   Так, согласно п. 4.3 СП 2023 авторский надзор обязателен при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте опасных производственных объектов, а также при проведении некоторых работ по сохранению объекта культурного наследия, если такие работы сопряжены с работами капитальными;
2) если проведение авторского надзора предусмотрено договором или распорядительным документом (приказом) организации, ведущей проектирование, инвестирование и строительство объекта (если проектировщик является структурным подразделением застройщика).

В настоящее время обязательность осуществления авторского надзора предусмотрена законодательством применительно к двум сферам.

Во-первых, авторский надзор обязателен при выполнении следующих работ с опасным производственным объектом организации (п. 3 ст. 8 закона РФ от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности»):

1) строительство;
2) реконструкция;
3) капитальный ремонт;
4) техническое перевооружение;
5) консервация;
6) ликвидация опасного производственного объекта организации[3].

[1] Постановление Верховного Суда РФ от 22.10.2015 по делу № 306-АД15-3004.

[2] https://стройкомплекс.рф/rntd

[3] Необходимо обратить внимание, что ранее действовавший СП 2016 не регулировал авторский надзор технического перевооружения, консервации и ликвидации применительно к опасным производственным объектам, но в новой редакции СП 2023 это упущение устранено.

К опасным производственным объектам относятся предприятия или их цеха, участки, площадки, а также иные производственные объекты в соответствии с Приложением 1 к указанному закону. Осуществление указанных работ без одновременного проведения авторского надзора влечёт для застройщика административную ответственность за нарушение требований промышленной безопасности[1]. При этом ввод в эксплуатацию опасных производственных объектов осуществляется по общим правилам ГрК РФ, которые не предусматривают права уполномоченного органа требовать доказательства проведения авторского надзора.

Во-вторых, обязательность авторского надзора при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия диктуется п. 1 ст. 40, п.п. 1, 5 и 7 ст. 45 закона № 73-ФЗ.

Согласно п. 1 ст. 40 данного закона работы по сохранению объекта культурного наследия подразделяются на следующие виды:

1) консервация;
2) ремонт;
3) реставрация;
4) приспособление для современного использования.

За проведением всех указанных работ должен осуществляться авторский надзор (п. 1 ст. 45 закона № 73-ФЗ). Немаловажно и то, что проведение авторского надзора требуется при выполнении работ в отношении как объекта культурного наследия, включённого в реестр, так и выявленных объектов культурного наследия.

После выполнения работ по сохранению лицо, осуществлявшее авторский надзор, в течение 90 рабочих дней представляет на утверждение в уполномоченный орган охраны объектов культурного наследия отчётную документацию, в которую, в частности, должен быть включён журнал авторского надзора[2].

Договор авторского надзора

Договор авторского надзора относится к договорам возмездного оказания услуг[3]. С учётом этого у заказчика есть право на одностороннее прекращение (отказ) договора авторского надзора в любой момент при условии оплаты организации, осуществляющей авторский надзор, фактически понесённых расходов и стоимости оказанных услуг к моменту прекращения договора (п. 1 ст. 782 ГК РФ).

Спорным в области регулирования авторского надзора является вопрос о наличии у проектировщика обязанности по заключению с заказчиком проектной или рабочей документации договора на оказание услуг по авторскому надзору, если такой надзор является обязательным в силу закона.

Здесь потенциально возможны два решения:

1) заключение договора на ведение авторского надзора с другой проектной организацией;
2) ведение судебного спора о понуждении проектировщика к заключению договора. В таком случае договор на оказание услуг по авторскому надзору будет заключён с момента вступления в силу решения суда о заключении договора (ст. 445 ГК РФ).

---

[1] Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 19.06.2014 по делу № А43-22702/2013; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 05.04.2018 № Ф06-31240/2018 по делу № А12-30500/2017; Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 14.08.2020 № 01АП-3771/2020 по делу № А79-2507/2020.

[2] Состав отчётной документации, утв. Приказом Минкультуры России от 25.06.2015 № 1840.

[3] См. приложение А к СП 2023, введение к СП 1999; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.09.2015 по делу № А40-147861/14; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 18.09.2019 по делу № А68-13621/2018; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 13.06.2018 по делу № А334697/2017; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 12.02.2021 по делу № А40-283864/2019.

Суды полагают, что застройщик не вправе обращаться в суд с требованием о понуждении к заключению договора авторского надзора[1].

В соответствии с п. 4.5 СП 2023 застройщик (технический заказчик) с согласия разработчика проектной документации вправе привлекать к авторскому надзору лицо, осуществившее подготовку рабочей документации. При этом если проектировщик не соглашается на осуществление авторского надзора, то застройщик вправе заказать услуги по авторскому надзору у иной организации.

Вместе с тем вопросы проведения авторского надзора целесообразно урегулировать с проектировщиком уже на этапе заключения договора на разработку проектной или рабочей документации, чтобы избежать в будущем трудностей, связанных с выполнением обязательного авторского надзора.

Авторский надзор осуществляется в форме постоянного или периодического авторского надзора.

При постоянном авторском надзоре присутствие лица, осуществляющего авторский надзор, на объекте капитального строительства осуществляется в ежедневном режиме.

При периодическом авторском надзоре периоды присутствия лица, осуществляющего авторский надзор на объекте капитального строительства, определяются договором об авторском надзоре либо организационно-распорядительным документом.

Каждое посещение объекта строительства лицом, осуществляющим авторский надзор, регистрируется в журнале авторского надзора.

Функции лица, осуществляющего авторский надзор

Авторский надзор осуществляется на основании договора, заключённого между застройщиком, заказчиком, техническим заказчиком и проектировщиком, или на основании организационно-распорядительного документа в случае, если проектировщиком является одно из структурных подразделений заказчика или подрядчика (п. 6.1 СП 2023).

При проведении авторского надзора проектировщику должен быть предоставлен доступ на все объекты капитального строительства, а также иные места производства работ и при этом обеспечено выполнение всех мероприятий по охране труда специалистов группы авторского надзора.

При осуществлении надзора проектировщик выполняет, в частности, следующие функции:

1) принимает участие в освидетельствовании геодезической основы объекта;
2) устанавливает необходимость осуществления геодезических наблюдений за перемещениями и деформациями оснований фундаментов;
3) согласовывает замену грунтов, материалов изделий и конструкций, а также замену оборудования;
4) принимает участие в проверке качества и соблюдения технологии выполнения работ, которые оказывают влияние на безопасность объекта;
5) осуществляет ведение журнала авторского надзора за строительством (форма журнала предусмотрена приложением «Б» СП 2023);
6) оформляет замечания о выявленных недостатках выполнения работ;
7) обеспечивает решение вопросов, связанных с внесением изменений в проектную и рабочую документацию;
8) принимает участие в приёмке объекта капитального строительства в эксплуатацию.

[1] Постановления Восьмого арбитражного апелляционного суда от 19.06.2013 по делу № А70-12605/2012 и от 29.05.2013 по делу № А70-12768/12; Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.06.2010 по делу № А07-28553/09; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.11.2017 по делу № А5642486/2017, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 26.10.2023 по делу № А27-21077/2022.

В конечном итоге конкретный перечень прав и обязанностей сторон, режим проведения авторского надзора и иные важные для контрагентов вопросы должны быть закреплены в документе, являющемся основанием для проведения авторского надзора: в договоре авторского надзора или в организационно-распорядительном документе, если проектировщик является структурным подразделением заказчика или подрядчика.

Следует отметить, что авторский надзор может осуществляться лицом, которое не имеет членства в СРО, так как проведение авторского надзора не относится к видам работ по строительству, реконструкции или капитальному ремонту ОКС, что подтверждается Письмом Минстроя России от 16.10.2020 № 31269-ОГ/08 «О вопросах, связанных с проведением авторского надзора». Данная позиция также была отражена в постановлении Арбитражного суда Поволжского округа[1].

Состав работ по авторскому надзору

Состав работ по авторскому надзору определяется договором и включает, как правило, в себя:

1) ознакомление с организационно-технологической документацией, в частности, ознакомление с проектом производства работ, с сопроводительными документами, определяющими качество применяемых материалов, изделий, конструкций и оборудования, ознакомление с исполнительной документацией;
2) визуальный контроль состояния объектов капитального строительства и технологий выполнения строительно-монтажных и специальных работ, а также технический осмотр результатов их проведения;
3) документирование результатов авторского надзора, в частности, письменное уведомление о выявленных недостатках выполненных работ, подписание актов освидетельствования скрытых работ, фиксация результатов работ по авторскому надзору в журнале авторского надзора.

Если в процессе проведения капитальных работ возникает необходимость внесения изменений в проектную или рабочую документацию, лицо, осуществляющее авторский надзор, должно содействовать решению вопросов, связанных с внесением таких изменений.

Ранее действовавший ГОСТ Р 21.101[2], а также п.п. 8.3 и 8.6 СП 246.1325800.2016[3] устанавливали, а судебная практика подтверждала[4], что изменения в проектную и рабочую документацию вносятся по заданию заказчика на основании дополнительного договора на проектные работы или дополнительного соглашения к нему.

СП 246.1325800.2016 прекратил своё действие в момент вступления в силу 10 февраля 2024 года СП 2023, который не предусматривает обязательного заключения дополнительного договора на проектные работы или дополнительного соглашения к нему в случае необходимости внесения изменений в проектную документацию, что, однако, автоматически не возлагает обязательств по внесению таких изменений на лицо, осуществляющее авторский надзор, а лишь подтверждает возможность включения в изначальный предмет договора на проектные работы обязательства по изменению проектной или рабочей документации в случае выявления такой необходимости.

---

[1] Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 29.11.2022 № Ф06-26465/2022 по делу № А57-2997/2022.

[2] ГОСТ Р 21.101-2020. Национальный стандарт Российской Федерации. Система проектной документации для строительства. Основные требования к проектной и рабочей документации (утв. и введён в действие Приказом Росстандарта от 23.06.2020 № 282-ст).

[3] Приказ Минстроя России от 19.02.2016 № 98/пр «Об утверждении свода правил «Положение об авторском надзоре за строительством зданий и сооружений» (утратил силу с 10.02.2024).

[4] Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 02.05.2023 по делу № А39-10250/2022.

1.6. РАЗРЕШЕНИЕ НА СТРОИТЕЛЬСТВО

1.6.1. Полномочия на выдачу разрешения на строительство

Разрешение на строительство (далее – разрешение или РнС) 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[1], а также допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешённым использованием такого земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством РФ (ст. 51 ГрК РФ).

Законом № 295-ФЗ[2] в ГрК РФ было скорректировано положение п. 6 ст. 36 ГрК РФ о том, что градостроительные регламенты не устанавливаются для земель и земельных участков, в отношении которых виды разрешённого использования устанавливаются иными видами регламентов использования земель (например, лесохозяйственными регламентами, положениями об особо охраняемой природной территории, а также видами разрешённого использования, устанавливаемых в соответствии с иными федеральными законами). В таких случаях, а также в случае, если на земельный участок не распространяется действие градостроительного регламента, разрешение на строительство подтверждает соответствие проектной документации требованиям к назначению и параметрам объекта капитального строительства, размещаемого на земельном участке, установленным в соответствии с федеральными законами, и допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с видами его разрешённого использования и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

По общему правилу разрешение выдаётся 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[3].

Особый порядок выдачи разрешения специально уполномоченными органами (организацией) предусмотрен для некоторых объектов, в частности (п. 5 ст. 51 ГрК РФ):

- объектов космической инфраструктуры;
- гидротехнических сооружений;
- объектов, связанных с атомной энергией;

[1] За исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории (см. Постановление Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816 «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории, перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется получение разрешения на строительство, внесении изменений в перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»).

[2] Федеральный закон от 31.07.2025 № 295-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

[3] Например, соответствующие формы утверждены Приказом Минрегиона РФ от 02.07.2009 № 251 «Об организации работы по выдаче разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, указанных в п. 5.1 ст. 6 ГрК РФ, расположенных на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительного регламента или для которых градостроительный регламент не устанавливается, за исключением объектов капитального строительства, в отношении которых проведение государственной экспертизы проектной документации и (или) выдача разрешений на строительство возложены на иные федеральные органы исполнительной власти».

- объектов рекреационной деятельности, расположенных на землях лесного фонда;
- объектов в границах ООПТ и т. п.

Например, в случае, если при проведении работ по сохранению ОКН затрагиваются конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности такого объекта, разрешение выдаётся исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, уполномоченными в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН (п. 5.1 ст. 51 ГрК РФ).

Также особый порядок выдачи разрешения предусмотрен в случае строительства, реконструкции объекта капитального строительства:

- на территориях двух и более субъектов РФ (включая осуществляемую на территории одного субъекта РФ реконструкцию объекта, расположенного на территориях двух и более субъектов РФ), в том числе линейного объекта на территории закрытого административно-территориального образования, границы которого не совпадают с границами субъектов РФ, – выдаётся уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;
- на территориях двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов) – органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- на территориях двух и более поселений или на межселенной территории в границах муниципального района – органом местного самоуправления муниципального района.

Также законом № 58-ФЗ[1] было установлено, что в 2022, 2023, 2024, 2025 и 2026 годах Правительством РФ устанавливаются случаи и порядок выдачи уполномоченными органами, определёнными по общим правилам п.п. 4–6 ст. 51 ГрК РФ, разрешений на строительство объектов капитального строительства, не являющихся линейными объектами, на двух и более земельных участках. В развитие данной нормы принято Постановление Правительства РФ от 06.04.2022 № 603[2], которым установлены следующие условия, при соблюдении которых может осуществляться выдача разрешений на строительство объектов капитального строительства, не являющихся линейными объектами, на двух и более земельных участках:

- земельные участки должны быть смежными;
- земельные участки должны принадлежать одному лицу на праве собственности, и (или) на праве постоянного (бессрочного) пользования, и (или) на праве пожизненного наследуемого владения, и (или) на праве безвозмездного пользования, и (или) находятся в государственной или муниципальной собственности и предоставлены одному лицу на праве аренды для целей строительства объекта капитального строительства. Для земельных участков, на которых планируется строительство многоквартирных домов, срок действия договоров аренды таких земельных участков должен составлять не менее одного года и истекать в один и тот же год в пределах одного и того же календарного месяца;
- земельные участки должны иметь одинаковый вид разрешённого использования земельного участка, допускающий размещение объекта капитального строительства.

При этом в силу прямо установленного ГрК РФ запрета не допускается выдача разрешения на строительство при отсутствии утверждённых ПЗЗ, за исключением строительства, реконструкции объектов федерального, регионального, местного значения, а также объектов капитального строительства, расположенных на земельных участках, на которые не распространяется дей-

[1] Федеральный закон от 14.03.2022 № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Постановление Правительства РФ от 06.04.2022 № 603 «О случаях и порядке выдачи разрешений на строительство объектов капитального строительства, не являющихся линейными объектами, на двух и более земельных участках, разрешений на ввод в эксплуатацию таких объектов, а также выдачи необходимых для этих целей градостроительных планов земельных участков».

ствие градостроительных регламентов или для которых не устанавливаются градостроительные регламенты и в иных предусмотренных законом случаях.

Кроме того, если земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставлен в аренду для КРТ, выдача разрешения на строительство многоквартирных домов в границах данной территории допускается только после образования земельных участков из такого земельного участка в соответствии с утверждёнными ППТиПМ.

С 01.01.2027 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 и сведений, 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. В отношении выдачи разрешений на строительство за бюджетные средства объектов на двух и более земельных участках одновременно установлено требование об оформлении градостроительного плана, единого для всех смежных земельных участков. При этом в ГПЗУ включается информация о границах смежных земельных участков и о кадастровых номерах смежных земельных участков (при их наличии). Информация о минимальных отступах от границ смежных земельных участков в ГПЗУ не включается.

Также с 02.08.2019, если строительство, реконструкцию объектов капитального строительства планируется осуществлять в границах территории, в отношении которой ОМСУ принято решение о КРТ или заключён такой договор, для получения разрешения на строительство заявителем должна быть приложена копия договора о КРТ, а в случае, если реализация решения о КРТ осуществляется без заключения такого договора, – копия решения о КРТ. При этом в случае строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах территории, подлежащей комплексному развитию, с привлечением средств бюджета бюджетной системы РФ предоставление копий таких договора о КРТ и (или) решения не требуется.

В случае если строительство или реконструкция объекта капитального строительства планируется в границах территории исторического поселения федерального или регионального значения, к заявлению о выдаче разрешения на строительство может быть приложено заключение органа исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченного в области охраны ОКН, о соответствии ПД объекта капитального строительства предмету охраны исторического поселения

[1] Введение с 01.01.2017 требования о сроке выдачи ГПЗУ вызвало неоднозначную позицию со стороны органов контроля в сфере строительства. Так, в практике имеются случаи отказа уполномоченного органа в выдаче разрешения на новые очереди строительства. При этом причинами отказа являются превышение 3 лет с момента выдачи ГПЗУ и отсутствие акта субъекта РФ об установлении срока переходного периода. Такая позиция является ошибочной в связи с тем, что новая норма предусматривает выдачу ГПЗУ по другой форме, и её действие не может распространяться на период до вступления нормы в силу. При этом субъект РФ в соответствии с п. 1 ст. 9 закона № 373-ФЗ может установить срок действия ранее выданных ГПЗУ в пределах от трёх до восьми лет с 01.07.2017 (изначально с 01.01.2017, но потом срок был сдвинут). Большинство регионов воспользовалось своим правом и установило минимальный трёхлетний срок действия старых ГПЗУ (с 01.01.2017 по 01.07.2020), но были исключения, когда срок действия старых ГПЗУ неоднократно продлевался на более позднее время, например, в Москве, Санкт-Петербурге срок действия установлен до 01.07.2021, в Приморском крае до 01.12.2021, в Рязанской области до 01.01.2024, а в ряде регионов для целей восстановления прав «обманутых» дольщиков срок действия старых ГПЗУ для строительства МКД установлен до 01.07.2023 (Московская область), до 01.01.2025 (на территории сельских поселений Нижегородской области). При этом в рамках мер поддержки при борьбе с коронавирусной инфекцией ГПЗУ, срок действия которых истекал в период с 06.04.2020 до 01.01.2022, были автоматически пролонгированы на один год (Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 440 [в ред. от 29.12.2021]). В дополнение к этому в апреле 2022 года Правительством РФ дополнительно на 1 год были продлены сроки использования указанной в градостроительном плане информации для целей подготовки проектной документации, выдачи разрешения на строительство и внесения в него изменений в случае, если указанный срок истекает в период с 13.04.2022 до 01.01.2023 (Постановление Правительства РФ от 02.04.2022 № 575).

и требованиям к архитектурным решениям объектов капитального строительства, установленным градостроительным регламентом применительно к территориальной зоне, расположенной в границах территории исторического поселения федерального или регионального значения, а в случае строительства объекта в соответствии с типовым архитектурным решением объекта капитального строительства, утверждённым в соответствии с законом № 73-ФЗ для данного исторического поселения, в заявлении о выдаче разрешения на строительство указывается на такое типовое архитектурное решение. Некоторые из этих документов в случае их непредставления застройщиком могут быть запрошены уполномоченным органом в порядке межведомственного взаимодействия при условии их наличия у запрашиваемого органа.

С 29.12.2025 перечень документов, необходимых для получения разрешения на строительство, дополнен условием необходимости приложения застройщиком подтверждения соответствия условиям застройки, предусмотренным ст. 10 закона № 468-ФЗ[1], в случае, если строительство осуществляется на земельных участках из земель сельскохозяйственного назначения, в том числе на сельскохозяйственных угодьях, и на земельных участках в составе зон сельскохозяйственного использования, в том числе зон сельскохозяйственных угодий, в населённых пунктах, принадлежащих на праве собственности, аренды или ином законном основании винодельческим хозяйствам или виноградарским хозяйствам.

При этом в силу прямого указания п. 10 ст. 51 ГрК РФ не допускается требовать у заявителя иные документы, кроме вышеуказанных.

Следует также отметить, что в соответствии с поправками в ГрК РФ, внесёнными законом № 304-ФЗ[2] и вступившими в силу с 01.03.2026, заявителям при обращении за выдачей разрешения на строительство установили возможность представлять не столько сами документы, а лишь указывать реквизиты таких документов (например, это касается необходимости сообщать реквизиты ГПЗУ, реквизиты положительного заключения проектной документации, реквизиты разрешения на отклонение от предельных параметров, реквизиты решения о согласовании АГО, реквизиты решения и наименования органа, принявшего решение об установлении или изменении ЗОУИТ, реквизиты договора о КРТ). А также внесены изменения, закрепляющие в п. 7.1 ст. 51 ГрК РФ перечень документов, которые органы, уполномоченные на выдачу разрешения на строительство, самостоятельно запрашивают в государственных органах, органах местного самоуправления и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организациях по соответствующим межведомственным запросам.

С 01.01.2022 вступили в силу поправки в ГрК РФ, закрепляющие норму о том, что приём от застройщика заявления о выдаче разрешения на строительство, документов, необходимых для получения указанного разрешения, информирование о порядке и ходе предоставления услуги и выдача указанного разрешения могут осуществляться:

- непосредственно уполномоченными на выдачу разрешений на строительство органами;
- через многофункциональный центр в соответствии с соглашением о взаимодействии между многофункциональным центром и уполномоченным на выдачу разрешений на строительство органом;
- с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг или региональных порталов государственных и муниципальных услуг (за исключением случаев, если уполномоченным на выдачу разрешения на строительство органом является федеральный орган исполнительной власти в сфере государственной охраны);
- с использованием государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности с функциями автоматизированной информационно-аналитической поддержки осуществления полномочий в области градостроительной деятельности;
- для специализированных застройщиков, наряду с вышеуказанными способами, предусмотрена возможность использования единой информационной системы жилищного стро-

[1] Федеральный закон от 27.12.2019 № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 31.07.2025 № 304-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ительства, предусмотренной законом № 214-ФЗ[1], за исключением случаев, если в соответствии с нормативным правовым актом субъекта РФ подача заявления о выдаче разрешения на строительство осуществляется через иные информационные системы, которые должны быть интегрированы с единой информационной системой жилищного строительства.

Уполномоченный орган в течение 5 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. Следует отметить, что норма, которой был введён сокращённый пятидневный срок выдачи разрешения на строительство, вступила в силу 28.12.2019[2] и применяется только при подаче заявлений после указанной даты.

Законом № 254-ФЗ[3], вступившим в силу 31.07.2020, в ГрК РФ был внесён ряд изменений, которые в том числе допускают выдачу разрешения на строительство до образования земельного участка или земельных участков на основании утверждённого проекта межевания территории и (или) выданного градостроительного плана земельного участка и утверждённой схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории (п. 7.3 ст. 51 ГрК РФ). Выдача такого разрешения на строительство допускается только для строительства, реконструкции объектов федерального, регионального или местного значения, размещение которых осуществляется на землях, находящихся в публичной собственности при условии, что такие земли не обременены правами третьих лиц (за исключением сервитута, публичного сервитута), за исключением земельных участков, подлежащих изъятию для государственных нужд. Очевидно, данные поправки направлены на возможность приступить к осуществлению строительных работ по модернизации и развитию магистральной инфраструктуры одновременно с выполнением работ по межеванию участков, тем самым ускорить процесс и сократить сроки реализации проекта.

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 и сведений[4] 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[5], а также разрешённому использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством РФ и действующим на дату выдачи разрешения на строительство, требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции. В декабре 2024 года перечень оснований для отказа в выдаче разрешения на строительство применительно к территориям, подлежащим комплексному развитию, был дополнен п. 13.1 ГрК РФ[6], в соответствии с которым основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство является несоответствие проектной документации очерёдности планируемого развития территории, предусмотренной проектом планировки территории.

---

[1] Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 02.08.2019 № 283-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] Федеральный закон от 31.07.2020 № 254-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях модернизации и расширения магистральной инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] В соответствии с изменениями, вступившими в силу с 01.01.2025, п. 13 ст. 51 ГрК РФ был дополнен оговоркой о том, что отсутствие приложенного к заявлению о выдаче разрешения на строительство решения об установлении или изменении ЗОУИТ, указанного в пп. 9 п. 7 ст. 51 ГрК РФ, не является основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство.

[5] За исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории.

[6] Федеральный закон от 26.12.2024 № 486-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Согласно п. 14 ст. 51 ГрК РФ отказ в выдаче разрешения может быть оспорен в судебном порядке. Анализ судебной практики показывает, что часто уполномоченные органы отказывают в выдаче разрешения на строительство, расширительно толкуя приведённые выше положения ст. 51 ГрК РФ и требуя представления непредусмотренных указанными нормами документов (например, акта оценки зелёных насаждений, подлежащих сносу, и т. п.).

Анализируя положения п.п. 1, 7, 11 и 13 ст. 51 ГрК РФ, суды делают вывод о том, что перечень оснований для отказа в выдаче разрешения на строительство является исчерпывающим, и отменяют соответствующие решения[1].

1.6.2. Требования к проектной документации при разрешении вопроса о выдаче разрешения на строительство

При поступлении заявления застройщика о выдаче разрешения уполномоченный орган инициирует проверку проектной документации на соответствие определённым требованиям, подход к определению которых существенным образом менялся за время существования ст. 51 ГрК РФ.

Так, начиная с 22.07.2011 (период действия ГрК РФ в редакции Федерального закона от 18.07.2011 № 243-ФЗ) уполномоченные на выдачу разрешения органы проверяли проектную документацию на соответствие требованиям, установленным в ГПЗУ.

Однако судебная практика не признавала за ГПЗУ самостоятельного правоустанавливающего и правоподтверждающего значения[2] и указывала на необходимость проверки проектной документации на соответствие требованиям, установленным также в ПЗЗ, ППТиПМ.

В рамках масштабных изменений ГрК РФ, внесённых Федеральным законом от 03.07.2016 № 373-ФЗ, ГПЗУ утратил своё значение, и за ним была закреплена роль «выписки», содержащей необходимые сведения из системы информационного обеспечения градостроительной деятельности (ст. 57.3 ГрК РФ).

Ввиду указанных обстоятельств с 01.01.2017 была введена норма, согласно которой органы, уполномоченные на выдачу разрешений, начали осуществлять проверку проектной документации на соответствие требованиям градостроительного регламента, ППТиПМ, установленным на дату выдачи ГПЗУ, а также проверять допустимость размещения ОКС на земельном участке в соответствии с установленным ВРИ и иными ограничениями.

Проблема состояла в том, что к моменту вступления в силу указанных поправок многие правообладатели земельных участков имели на руках ГПЗУ, которые, с одной стороны, до принятия новых поправок могли быть использованы в целях получения разрешения, а с другой – по содержанию не всегда соответствовали актуальным сведениям градостроительной действительности.

Указанная проблема была разрешена законодателем введением специальных переходных положений, в соответствии с которыми информация, указанная в ГПЗУ, утверждённом до 01.01.2017, могла быть использована для подготовки проектной документации и выдачи разрешений на строительство в целях осуществления строительства (реконструкции) ОКС в течение не менее 3 лет и не более 8 лет со дня вступления в силу Федерального закона от 03.07.2016 № 373-ФЗ[3] (п. 1 ст. 9 Федерального закона от 03.07.2016 № 373-ФЗ).

Таким образом, выдача разрешений в целях осуществления строительства (реконструкции) ОКС допускается при соблюдении ВРИ земельного участка и установленных ограничений и при установлении соответствия проектной документации требованиям к осуществлению строитель-

---

[1] См.: Определение ВАС РФ от 13.01.2012 № ВАС-17114/11 по делу № А33-1086/2011; Решение Арбитражного суда Свердловской области от 29.07.2015 по делу № А60-24733/2015; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01.09.2015 по делу № А28-4336/2014; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 05.04.2016 № Ф04-1045/2016 по делу № А46-9676/2015; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 26.05.2016 № Ф06-8774/2016 по делу № А55-13170/2015.

[2] Определение Верховного Суда РФ от 27.03.2013 № 6-КГ12-11; Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 01.11.2013 № ВАС-15255/13; Определение Верховного Суда РФ от 10.09.2014 № 18-КГ14-96.

[3] Конкретный срок действия ГПЗУ, выданного до 01.01.2017, устанавливается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

ства (реконструкции), установленных в ГПЗУ, в том числе в ранее выданных ГПЗУ, «срок годности» которых в подавляющем большинстве случаев истёк 01.07.2021[1].

Однако в последней редакции п. 13 ст. 51 ГрК РФ, действующей с 04.08.2018, законодателем было введено дополнительное условие о проверке соответствия проектной документации, а именно: законодатель указал, что органы, уполномоченные на выдачу разрешений, осуществляют проверку проектной документации на соответствие требованиям градостроительного регламента, ППТиПМ, установленным на дату выдачи ГПЗУ, а также допустимость размещения ОКС на земельном участке в соответствии с установленным ВРИ и иными ограничениями, действующими на дату выдачи разрешения.

Таким образом, с течением времени подходы к определению требований при проверке проектной документации при разрешении вопроса о выдаче разрешения на строительство менялись, что отражено в таблице ниже.

Таблица 21. ТРЕБОВАНИЯ К ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

Редакция нормы ст. 51 ГрК РФ	Период действия нормы	Проверка проектной документации на соответствие
Федерального закона от 18.07.2011 № 243-ФЗ	22.07.2011 – 31.12.2016	• требованиям к строительству (реконструкции), установленным ГПЗУ • требованиям к строительству (реконструкции), установленным ППТиПМ (для линейного объекта)
Федерального закона от 03.07.2016 № 373-ФЗ	01.01.2017 – 03.08.2018	• требованиям к строительству (реконструкции), установленным градостроительным регламентом, ППТиПМ на дату выдачи ГПЗУ • допустимость размещения ОКС на земельном участке в соответствии с установленным ВРИ и иными ограничениями • требованиям к строительству (реконструкции), установленным ППТиПМ (для линейного объекта)
Федерального закона от 03.08.2018 № 341-ФЗ, Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ	04.08.2018 – настоящее время	• требованиям к строительству (реконструкции), установленным градостроительным регламентом, ППТиПМ на дату выдачи ГПЗУ • допустимость размещения ОКС на земельном участке в соответствии с установленным ВРИ и иными ограничениями, действующими на дату выдачи разрешения • требованиям к строительству (реконструкции), установленным ППТиПМ (для линейного объекта)

Следует отметить, что актуальной остаётся проблема, связанная с отложением сроков проведения реформы в области регулирования зон с особыми условиями использования территории (охранные зоны, санитарно-защитные зоны, зоны охраны и защитные зоны объектов культурного наследия, далее – ЗОУИТ), которые исследуются при проведении проверки проектной документации при выдаче разрешения на строительство.

[1] В Москве и Санкт-Петербурге срок действия ГПЗУ, выданных до 01.07.2017, составлял 4 года (см. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31.03.2017 № 207, Постановление Правительства Москвы от 21.12.2016 № 921-ПП), а в единичных случаях составлял 5 лет (см. Постановление Правительства ХМАО – Югры от 01.12.2017 № 476-п), в Ленинградской области срок действия старых ГПЗУ составлял 3 года, т. е. до 01.07.2020, но для решения проблемы обманутых дольщиков срок действия старых ГПЗУ продлён на 8 лет, т. е. до 01.07.2025 (см. Постановление Правительства Ленинградской области от 20.02.2017 № 24). При этом Постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 № 440 (в ред. от 29.12.2021) срок действия всех ГПЗУ, у которых срок действия истекал с 06.04.2020 по 01.01.2021, автоматически продлён на 1 год. В дополнение к этому в апреле 2022 года Правительством РФ дополнительно на 1 год были продлены сроки использования указанной в градостроительном плане информации для целей подготовки проектной документации, выдачи разрешения на строительство и внесения в него изменений в случае, если указанный срок истекает в период с 13.04.2022 до 01.01.2023 (Постановление Правительства РФ от 02.04.2022 № 575).

Данная реформа была направлена в том числе на придание публичности информации о ЗОУИТ путём внесения сведений о них в ЕГРН, а именно предполагалось, что все ЗОУИТ, а также ограничения использования участков в таких зонах считаются установленными со дня внесения сведений о ЗОУИТ в ЕГРН, а с 01.01.2020 должны были прекратить своё существование все ЗОУИТ, которые не были внесены в ЕГРН.

Однако в соответствии с поправками, внесёнными законом № 496-ФЗ[1], срок реформы неоднократно переносился, а именно – если раньше ориентировочные, расчётные (предварительные) санитарно-защитные зоны должны были прекратить существование 01.01.2020, то теперь – 01.01.2031 (ранее были сроки 01.01.2022, 01.01.2025 и 01.01.2026), а общий срок исполнения обязанности по внесению сведений о ЗОУИТ в ЕГРН перенесён с 01.01.2022 на 01.01.2033.

1.6.3. Форма разрешения на строительство

Форма разрешения утверждена Приказом Минстроя России от 03.06.2022 № 446/пр «Об утверждении формы разрешения на строительство и формы разрешения на ввод объекта в эксплуатацию». Данный приказ также содержит подробную инструкцию по заполнению разрешения. Нарушение утверждённой формы или порядка её заполнения при выдаче разрешения может повлечь за собой признание такого разрешения не соответствующим закону и недействующим, а также приостановление строительства до получения нового разрешения. Например, разрешение может быть признано недействующим в связи с несоответствием содержащихся в нём сведений проектной документации[2].

При этом следует иметь в виду, что разрешения в формах, утверждённых указанным приказом, утрачивают силу с 01.09.2026. После указанной даты разрешения на строительство выдавать в форме документа перестанут, поскольку подтверждением наличия разрешения станет запись в специальном реестре[3]. Разрешения в форме документов и их дубликаты можно будет использовать до окончания действия.

1.6.4. Случаи строительства без разрешения

По общему правилу строительство, реконструкция объектов капитального строительства осуществляются на основании разрешения, а осуществление указанных действий при отсутствии разрешения является основанием для привлечения к административной ответственности и (или) признания строительства самовольным.

При этом п. 17 ст. 51 ГрК РФ предусмотрен открытый перечень случаев, когда получение разрешения не требуется:

1) строительство, реконструкция гаража на земельном участке, предоставленном физическому лицу для целей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, или строительство, реконструкция на садовом земельном участке жилого дома, садового дома, хозяйственных построек, определённых в соответствии с законом № 217-ФЗ[4];
2) строительство, реконструкция объектов индивидуального жилищного строительства (за исключением строительства объектов индивидуального жилищного строительства с привлечением денежных средств участников долевого строительства в соответствии с законом № 214-ФЗ);

[1] Федеральный закон от 28.12.2025 № 496-ФЗ «О внесении изменений в статью 106 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] См. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Дагестан от 09.04.2015 по делу № 33-1401.

[3] Федеральный закон от 31.07.2025 № 304-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

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

3) строительство, реконструкция объектов, не являющихся объектами капитального строительства (киосков, навесов и иных некапитальных строений, сооружений);
4) строительство на земельном участке строений и сооружений вспомогательного использования, критерии отнесения к которым установлены Правительством Российской Федерации[1];
5) изменение объектов капитального строительства (их частей), не затрагивающее конструктивные и другие характеристики их надёжности и безопасности и не превышающие предельные параметры, установленные градостроительным регламентом, в т. ч. капитальный ремонт объектов капитального строительства (в том числе в установленных Правительством РФ случаях, при которых могут осуществляться замена и [или] восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства), а также строительство, реконструкция буровых скважин;
6) строительство, реконструкция посольств, консульств и представительств РФ за рубежом;
7) строительство, реконструкция объектов, предназначенных для транспортировки природного газа под давлением до 1,2 мегапаскаля включительно;
8) размещение антенных опор (мачт и башен) высотой до 50 метров, предназначенных для размещения средств связи;
9) иные случаи, когда в соответствии с ГрК РФ, законодательством субъектов Российской Федерации о градостроительной деятельности получение разрешения не требуется[2].

Ранее Постановлением Правительства РФ от 17.08.2019 № 1064[3] было также установлено, что в случае строительства, реконструкции линий связи и сооружений связи, не являющихся особо опасными, технически сложными объектами связи, получение разрешения на строительство также не требуется. При этом следует учитывать, что в соответствии с пп. 3 п. 1 ст. 48.1 ГрК РФ и п. 14.1 ст. 2 закона № 126-ФЗ[4] к особо опасным, технически сложным сооружениям связи относятся сооружения связи, проектной документацией которых предусмотрены такие характеристики, как высота от 75 до 100 метров и (или) заглубление подземной части (полностью или частично) ниже планировочной отметки земли от 5 до 10 метров.

Поскольку антенные опоры (мачты и башни) могут быть квалифицированы в качестве сооружений связи, то создаётся риск, при котором указанная совокупность норм может быть

[1] Постановление Правительства РФ от 04.05.2023 № 703 «Об утверждении критериев отнесения строений и сооружений к строениям и сооружениям вспомогательного использования».
Следует признать не совсем удачную формулировку, исключившую из перечня объектов вспомогательного использования упоминание о таких объектах, как «здания». При этом, исходя из положений п. 10 ст. 4 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее – закон № 384-ФЗ), объектами вспомогательного использования могут являться здания и сооружения. Также отмечаем, что законом № 384-ФЗ установлены определения понятий «здание» и «сооружение» (п. 6 и 23 ст. 2 соответственно) и не установлено определение понятия «строение», которое в некоторых случаях является обобщённым понятием для зданий и сооружений, в частности, положения ст. 222 ГК РФ содержат формулировку: «здание, сооружение или другое строение».
Принимая во внимание, что п. 17 ст. 51 ГрК РФ установлен упрощённый порядок строительства отдельных видов объектов капитального строительства и то, что строения не являются объектами, в отношении которых ГК РФ, законом № 218-ФЗ предусмотрено осуществление государственного кадастрового учёта и государственной регистрации прав, с учётом положений закона № 384-ФЗ исходя из позиции Росреестра, изложенной в Письме от 02.09.2024 № 11-8317АБ/24, здания могут относиться к объектам вспомогательного использования при соответствии критериям, указанным в Постановлении Правительства РФ от 04.05.2023 № 703. Следует отметить, что данная позиция не совпадает с позицией Минстроя России (Письмо Минстроя России от 21.03.2024 № 15763-СМ/08).
Подробнее см. Некрестьянов Д. С., Лимарова А. О. «Объекты вспомогательного использования» // ЗАКОН. 2025. № 3.

[2] Например, такие случаи установлены Законом Московской области от 10.10.2014 № 124/2014-ОЗ «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Московской области», Законом Санкт-Петербурга от 24.11.2009 № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», Законом Ленинградской области от 18.05.2012 № 38-оз «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Ленинградской области», Законом Хабаровского края от 29.07.2015 № 109 «О случаях, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Хабаровского края», Постановлением Правительства Мурманской области от 10.06.2016 № 285-ПП «Об утверждении перечня случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Мурманской области».

[3] Постановление Правительства РФ от 17.08.2019 № 1064 «Об определении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство» (утратило силу).

[4] Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи».

истолкована уполномоченными органами и (или) судебными органами как допускающая возможность строительства без получения разрешения на строительство только сооружений связи, документацией которых предусмотрены такие характеристики, как высота до 50 метров, а также заглубление подземной части (полностью или частично) ниже планировочной отметки земли до 5 метров. В иных случаях для размещения сооружений связи (антенных опор, мачт и башен), выходящих за пределы указанных характеристик (с заглублением ниже 5 метров), требуется получение разрешения на строительство.

На текущий момент в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816[1] вышеуказанное Постановление № 1064 утратило силу. Однако новое постановление, не отменяя норму о возможности строительства, реконструкции линий связи и сооружений связи, не являющихся особо опасными, технически сложными объектами связи, без получения разрешения на строительство, дополнило соответствующий перечень новыми 13 случаями. Теперь без получения разрешения допустимо строительство (реконструкция) следующих объектов:

1) линий электропередачи классом напряжения до 35 кВ включительно, а также связанных с ними трансформаторных подстанций, распределительных пунктов;
2) тепловых сетей, транспортирующих водяной пар с рабочим давлением до 1,6 мегапаскаля включительно или горячую воду с температурой до 150 °С включительно;
3) водопроводов и водоводов всех видов диаметром до 500 мм;
4) линейных сооружений водоотведения диаметром до 1 000 мм;
5) линейных объектов, предназначенных для транспортировки жидких углеводородов, размещаемых пользователем недр за пределами границ населённых пунктов в целях проведения работ по геологическому изучению недр и (или) разведки и добычи полезных ископаемых в границах участков недр, при условии, что предусмотренное проектной документацией общее количество горючих жидкостей, которые могут находиться в таких линейных объектах, составляет менее 200 тонн, вне зависимости от класса опасности опасного производственного объекта, к которому впоследствии будут подключаться линейные объекты;
6) линейных объектов, за исключением объектов, указанных в п. 6) настоящего перечня, размещаемых пользователем недр за пределами границ населённых пунктов в целях проведения работ по геологическому изучению недр и (или) разведки и добычи полезных ископаемых в границах участков недр, при условии, что такие объекты не являются особо опасными, технически сложными и уникальными объектами;
7) отдельно стоящих ветроэнергетических установок высотой менее чем 250 метров, а также солнечных батарей;
8) автомобильных дорог IV и V категорий;
9) объектов капитального строительства, являющихся элементами обустройства автомобильных дорог и (или) защитными дорожными сооружениями и размещаемых в полосе отвода автомобильных дорог;
10) местных улиц, местных дорог, проездов улично-дорожной сети сельских поселений;
11) пешеходных улиц и площадей городов;
12) парковых дорог, проездов, велосипедных дорожек;
13) объектов, предназначенных для транспортировки природного газа под давлением до 1,2 мегапаскаля включительно;
14) трамвайных путей, контактных сетей трамвайных линий;

[1] Постановление Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816 «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории, перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется получение разрешения на строительство, внесении изменений в перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

15) аэродромов класса Д и Е, вертодромов, обустроенных мест для приводнения и причаливания воздушных судов, прочих объектов, необходимых для взлёта, посадки, руления и стоянки воздушных судов, при условии, что в состав таких объектов не входят объекты, относящиеся к особо опасным, технически сложным объектам;
16) аэровокзалов (терминалов) пропускной способностью менее 100 пассажиров в час;
17) командно-диспетчерских и стартовых диспетчерских пунктов модульного (контейнерного) типа;
18) зданий, сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля в автомобильных пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, высотой менее 3 этажей или площадью менее 1 500 квадратных метров, при условии, что такие объекты не являются особо опасными, технически сложными или уникальными;
19) блочно-модульных теплогенераторных мощностью до 360 кВт, в которых в качестве топлива предусмотрена возможность использовать биотопливо[1].

1.6.5. Этапы/очереди строительства, продление разрешения, переход разрешения к новому собственнику участка, внесение изменений в разрешение на строительство

ГрК РФ допускает поэтапное проектирование и осуществление строительства, реконструкции объектов, включая линейные объекты (объекты капитального строительства, входящие в их состав)[2]. Соответственно, возможна и выдача разрешения на отдельные этапы (очереди) строительства (п. 12 ст. 51 ГрК РФ). Получаются такие разрешения в общем заявительном порядке.

В конце 2024 года п. 12 ст. 51 ГрК РФ был дополнен положениями, допускающими получение разрешения на предусмотренные проектом планировки территории отдельные этапы строительства, реконструкции объектов капитального строительства, осуществляющегося в границах территории, подлежащей комплексному развитию, необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности человека объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры, иных объектов[3].

При этом под этапом строительства понимается строительство или реконструкция объекта капитального строительства из числа объектов капитального строительства, планируемых к строительству, реконструкции на одном земельном участке, если такой объект может быть введён в эксплуатацию и эксплуатироваться автономно, т. е. независимо от строительства или реконструкции иных объектов на этом участке, а также строительство или реконструкция части объекта капитального строительства, которая может быть введена в эксплуатацию и эксплуатироваться автономно, т. е. независимо от строительства или реконструкции иных частей этого объекта капитального строительства (п. 2 Положения об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий[4]).

По общему правилу разрешение выдаётся на весь срок, предусмотренный проектом организации строительства объекта капитального строительства, либо в случае, если строительство, реконструкция объектов капитального строительства планируются в границах территории, подлежащей комплексному развитию – на срок, не превышающий предусмотренного проектом

[1] Постановление Правительства РФ от 15.04.2026 № 415 «О внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2020 г. № 1816».

[2] Федеральный закон от 27.12.2019 № 472-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] Федеральный закон от 26.12.2024 № 486-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] Утверждено Постановлением Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий».

планировки территории максимального срока строительства, реконструкции объектов капитального строительства (п. 19.1 ст. 51 ГрК РФ)[1], а на индивидуальное жилищное строительство – на десять лет.

Необходимо отметить, что в ЗК РФ законодатель установил предельные сроки аренды государственных земель для целей строительства в виде двойного ориентировочного срока на строительство, устанавливаемого Минстроем РФ. Установление этих сроков, по нашему мнению, не определяет фактический срок действия разрешения на строительство, а он по-прежнему определяется разделом «Проект организации строительства».

Разрешение, выданное при отсутствии законных оснований на иной срок, чем предусмотрен проектом, как показывает анализ судебной практики, может быть признано в судебном порядке не соответствующим закону и нарушающим права и законные интересы заявителя[2].

Возможны следующие ситуации внесения изменений в разрешение на строительство, имеющие разное правовое регулирование:

а) изменение срока действия разрешения на строительство по заявлению правообладателя;
б) изменение разрешения на строительство в связи с изменением правообладателя[3];
в) изменение разрешения на строительство в связи с изменением проектных решений, повлекших изменение ТЭП.

В случае истечения срока действия разрешения до окончания строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта возможно его продление уполномоченным органом (организацией), выдавшим разрешение, по заявлению застройщика, поданному не менее чем за десять рабочих дней до истечения срока действия разрешения.

Несоблюдение любого из этих условий является самостоятельным основанием для отказа в продлении разрешения (пп. 7–8 п. 21.15 ст. 51 ГрК РФ).

Необходимо отметить, что ранее установленный законом срок на обращение с заявлением о продлении срока действия разрешения (не позднее чем за шестьдесят дней) зачастую воспринимался уполномоченным органом как пресекательный, несмотря на отсутствие прямого указания на это в законе, и в связи с пропуском застройщиком данного срока уполномоченные органы нередко отказывали в продлении срока действия разрешения. Однако судебная практика по данному вопросу сформировалась таким образом, что суды признают такие отказы не соответствующими закону[4]. В текущей редакции норм, регулирующих порядок внесения изменений в разрешение, данная проблема утратила свою актуальность, так как теперь срок действительно пресекательный, и нет места двоякому толкованию за одним исключением.

Согласно п. 21.5 ст. 51 ГрК РФ физическое или юридическое лицо, которое приобрело права на земельный участок, вправе осуществлять строительство, реконструкцию объекта капитального строительства на таком участке в соответствии с разрешением, выданным прежнему правообладателю земельного участка. Следует отметить, что в силу формулировок ГрК РФ данная норма применима к ситуации перехода права собственности/аренды/субаренды от одного правообладателя к другому, но не распространяется на такие ситуации, как передача собственником участка в аренду под цели строительства либо, наоборот, возврат арендатором участка собственнику при расторжении аренды.

---

[1] Введена Федеральным законом от 26.12.2024 № 486-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] См. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15.09.2015 № Ф02-3952/2015 по делу № А58106/2015.

[3] Следует отметить, что при изменении наименования застройщика изменения сведений о нём в разрешении на строительство не признаётся внесением изменений в разрешение на строительство, а проводится исключительно как строго техническая процедура.

[4] См.: Определение Верховного Суда РФ от 18.04.2016 № 304-КГ16-2723 по делу № А46-4326/2015; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 23.11.2016 № Ф05-16940/2016 по делу № А41-14175/2016; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.01.2019 № Ф09-8946/18 по делу № А76-1599/2018.

Срок действия выданного разрешения при переходе права на земельный участок и (или) объекты капитального строительства сохраняется, за исключением установленных законом случаев, когда действие разрешения прекращается на основании решения уполномоченного органа (организации) – п. 21.1 ст. 51 ГрК РФ.

О переходе права собственности на участок, а также об изменении характеристик участка (в случае его объединения, перераспределения, раздела, выдела) новый правообладатель (правообладатель изменённого участка) обязан уведомить орган, выдавший разрешение, для внесения в него соответствующих изменений с приложением соответствующих документов, указанных в пп.пп. 1–4 п. 21.10 ст. 51 ГрК РФ. Если необходимые документы не будут представлены заявителем, уполномоченный орган обязан запросить такие документы или сведения, содержащиеся в них, в соответствующих органах государственной власти или органах местного самоуправления. Продолжение строительства без приведения разрешения в соответствие с произошедшими изменениями может повлечь за собой сложности с прохождением строительного контроля и надзора, введением построенного объекта в эксплуатацию, а также может стать основанием для привлечения застройщика к административной ответственности[1].

С принятием поправок в ГрК РФ, вступивших в силу с 04.08.2018[2], правила о внесении изменений в разрешение существенным образом изменились.

Действующая редакция п. 21.14 ст. 51 ГрК РФ предусматривает право застройщика обратиться с заявлением о внесении в разрешение изменений, которые теперь могут не обусловливаться наличием объективных причин для этого. Это означает, что изменения в разрешение могут обусловливаться как «объективными» причинами (необходимость продления срока действия разрешения, изменение параметров земельного участка или смена его правообладателя), так и чисто субъективными причинами (внесение любых изменений в проект строительства по воле застройщика). Напомним, что ранее согласно подходу, сформированному Верховным Судом РФ, внесение изменений в разрешение исключительно по воле застройщика при отсутствии объективных причин признавалось недопустимым[3].

Актуальная редакция ГрК РФ предусматривает, что проведение повторной экспертизы проектной документации требуется только при изменениях в проектную документацию, затрагивающих конструктивные характеристики объекта, а для внесения изменений в разрешение (за исключением случаев, связанных исключительно с необходимостью продления срока действия разрешения) застройщиком заново подаётся пакет документов в том же составе, как при обращении за новым разрешением, который оценивается уполномоченным органом ровно тем же образом, что и при обращении за новым разрешением, т. е. проектная документация проходит проверку на соответствие градостроительному регламенту, ППТиПМ на дату выдачи действительного ГПЗУ, а также на соответствие ВРИ земельного участка и ограничениям на дату обращения за внесением изменений в разрешение. В случае обращения с заявлением о внесении изменений в разрешение на строительство, не связанных с изменением конструктивных характеристик объекта или изменением технико-экономических параметров, на практике мы рекомендуем обратиться к лицам, проводившим экспертизу проектной документации, за получением ответа об отсутствии необходимости проведения повторной экспертизы проектной документации с целью приложения данного ответа в уполномоченный орган.

Ранее существовавшая коллизия между п. 21.7 ст. 51 ГрК РФ и п. 11 ст. 57.3 ГрК РФ в части судьбы разрешения на строительство в случае раздела земельного участка была разрешена за-

---

[1] См. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 30.03.2015 № Ф08-1154/2015 по делу № А5316492/2014.

[2] Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] См.: п. 2.1 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2015), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 23.12.2015 (ред. от 26.04.2017); Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 11.11.2015 по делу № 301-ПЭК15, А65-4542/2014; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 08.02.2016 № Ф09-11739/15 по делу № А60-25700/2015; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 13.09.2016 № Ф024548/2016 по делу № А58-6404/2015; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 31.07.2017 № Ф08-4780/2017 по делу № А32-32410/2016.

коном № 202-ФЗ[1], который прямо установил, что при разделе земельного участка, в отношении которого ранее были получены ГПЗУ и разрешение на строительство, получение ГПЗУ на вновь образованные участки не требуется. В то же время это не мешает уполномоченным органам отказывать во внесении изменений в РнС со ссылкой на то, что при таком внесении изменений в РнС документация должна также проверяться на соответствие действующему градостроительному регламенту на дату внесения изменений в РнС, и при его несоответствии это становится основанием для отказа во внесении изменений в РнС и прекращении его действия (в связи с прекращением существования участка, в отношении которого оно выдано).

1.6.6. Возможность и условия отмены разрешения на строительство

Отмена разрешения на строительство – это волевое действие уполномоченного органа по отзыву ранее выданного разрешения на строительство как выданного с нарушениями.

Пунктом 1 ст. 48 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрена возможность отмены изданного муниципального правового акта в порядке самоконтроля. Так, в Постановлении от 06.07.2004 № 1424/04 Президиум ВАС РФ указал, что на основании рассматриваемой нормы уполномоченный орган вправе отменить ранее вынесенное им с нарушением предусмотренных законом процедур распоряжение о предоставлении земельного участка в аренду для строительства. В дальнейшем этот подход был распространён арбитражными судами на иные ненормативные акты, в т. ч. и на разрешение на строительство.

Достаточным основанием для отзыва уполномоченным органом разрешения на строительство, по мнению судов, было нарушение застройщиком или уполномоченным органом ст. 51 ГрК РФ, регулирующей правила выдачи такого разрешения, вне зависимости от степени их существенности, например:

- отсутствие правоустанавливающих документов на земельный участок[2], истечение срока действия договора аренды[3];
- несоответствие проектной документации положению о составе проектной документации[4], в том числе отсутствие некоторых необходимых разделов[5];
- несоответствие ВРИ земельного участка[6];
- несоблюдение санитарных правил при проектировании (отсутствие учёта санитарно-защитной зоны проектируемого объекта)[7];
- отсутствие положительного заключения экспертизы проектной документации[8];
- несоблюдение специальной процедуры при выдаче разрешения[9] и т. д.

Необходимо отметить, что в 2011 году ст. 51 ГрК РФ была дополнена п. 21.1, который предусматривает несколько случаев, когда действие разрешения на строительство может быть прекращено уполномоченным органом:

---

[1] Федеральный закон от 13.07.2020 № 202-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Определение Верховного Суда РФ от 24.04.2018 № 309-КГ17-20985 по делу № А76-17007/2016.

[3] Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.04.2016 № Ф07-1144/2016 по делу № А5636807/2015.

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

[5] Постановление Президиума Новосибирского областного суда от 27.03.2015 № 44Г-24.

[6] Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 26.12.2016 № Ф09-10872/16 по делу № А71-1769/2016.

[7] Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 14.11.2018 № Ф03-4725/2018 по делу № А5119113/2017.

[8] Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 21.12.2016 № Ф03-5804/2016 по делу № А241639/2016.

[9] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.04.2015 № Ф05-3273/2015 по делу № А41-918/14.

1) принудительное прекращение права собственности и иных прав на земельные участки, в том числе изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд;
2) отказ застройщика от права собственности и иных прав на земельные участки;
3) расторжение договора аренды и иных договоров, на основании которых у граждан и юридических лиц возникли права на земельные участки;
4) 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.

После появления этой нормы возник следующий вопрос: может ли быть прекращено действие разрешения на строительство в иных, помимо указанных в п. 21.1 ст. 51 ГрК РФ, случаях?

Анализ актуальной практики арбитражных судов свидетельствует о том, что мнения судов разделились. В судебной практике представлены две позиции:

- отзыв разрешения на строительство возможен, если застройщиком или уполномоченным органом нарушены положения ст. 51 ГрК РФ вне зависимости от наличия обстоятельств, указанных в п. 21.1 данной статьи. При этом п. 21.1 устанавливает специальные основания для отмены разрешения на строительство в ситуации, когда на этапе его выдачи никаких нарушений не было допущено, но впоследствии появились обстоятельства, препятствующие дальнейшему строительству. Анализ практики Верховного Суда РФ[1] и арбитражных судов ряда округов свидетельствует о том, что они придерживаются этой позиции[2];
- пункт 21.1 ст. 51 ГрК РФ устанавливает исчерпывающий перечень обстоятельств, при которых разрешение на строительство может быть отозвано. При этом в решении уполномоченного органа должна быть ссылка на одно из обстоятельств, указанных в п. 21.1, в противном случае решение об отзыве является незаконным. В частности, такую позицию занимает Арбитражный суд Волго-Вятского округа[3].

Таким образом, судебная практика в подавляющем большинстве случаев полагает, что отмена разрешения на строительство в порядке самоконтроля возможна, если это разрешение было выдано с нарушением требований градостроительного законодательства. К таким выводам пришёл Верховный Суд РФ, который указал, что право на самоконтроль существует, но самоконтроль может реализовываться только если установлены нарушения[4].

Актуальным вопросом применения права на самоконтроль является вопрос о необходимости установления разумных сроков реализации права на самоконтроль для избежания рисков злоупотребления правом со стороны государственных органов и несоразмерного ущерба от таких решений у застройщиков. Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений признал норму о самоконтроле не противоречащей Конституции РФ, но для частного слу-

[1] См.: Определение ВС РФ от 10.02.2015 № 305-КГ14-2820 по делу № А40-167282/2013; Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 24.04.2018 № 309-КГ17-20985 по делу № А76-17007/2016; Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 29.04.2019 по делу № 307-КГ18-21642, А56-48136/2017; пункт 25 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2019), утверждённого Президиумом Верховного Суда РФ 17.07.2019.

[2] См.: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28.08.2014 по делу № А33-11788/2013; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27.04.2015 по делу № А51-22644/2014; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 07.07.2015 по делу № А41-68895/14; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 11.09.2015 по делу № А12-43998/2014; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.06.2015 по делу № А25-1603/2014.

[3] См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01.09.2015 по делу № А82-16899/2014; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.08.2015 по делу № А82-17231/2014.

[4] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 09.11.2022 № 308-ЭС22-6253 по делу № А32-9594/2021.

чая указал на необоснованную широту толкования правоприменительной практикой права на самоконтроль[1].

Особенностью отмены разрешений в порядке самоконтроля является полное отсутствие пресекательных сроков для такой отмены, что порождает неконтролируемые и серьёзные риски для застройщиков, поскольку соответствующее решение может быть принято на любом этапе строительства. Напротив, на обжалование решения об отмене разрешений в порядке самоконтроля распространяется обычный срок давности для обжалования действий и решений государственных органов – 3 (три) месяца с момента, когда лицо узнало либо должно было узнать о нарушении своих прав. С учётом того, что законом не урегулирован вопрос о реализации права на самоконтроль и не предусмотрено, к примеру, обязательного уведомления застройщиков об отмене разрешения, вопрос о соблюдении сроков на обжалование исследуется в рамках каждого такого дела и зачастую становится одним из наиболее спорных моментов.

Применительно к последствиям отзыва разрешения на строительство следует обратить внимание на позицию Верховного Суда РФ о невозможности выдачи разрешения на строительство после фактического начала работ[2]. Соответственно, застройщик, у которого правомерно отозвали разрешение на строительство, рискует получить отказ в выдаче нового разрешения на строительство, если какие-то работы уже велись. Представляется, что с учётом изменения норм ст. 222 ГК РФ о самовольной постройке, а также включения специальных статей о самовольных постройках непосредственно в ГрК РФ (ст.ст. 55.30–55.32 ГрК РФ) эта практика должна утратить актуальность.

С учётом этого при реализации строительного проекта особое внимание необходимо уделить:

1) анализу проектной документации на соответствие утверждённой градостроительной документации, данным кадастра недвижимости, сведениям об объектах культурного наследия и т. п.;
2) анализу соответствия подготовленной проектной документации требованиям утверждённой градостроительной документации;
3) получению всех согласований, которые являются обязательными, с учётом правового режима застраиваемого земельного участка.

Отмена разрешения на строительство при отсутствии нарушений градостроительного законодательства

Если на этапе выдачи разрешения на строительство ни застройщиком, ни уполномоченным органом не было допущено каких-либо нарушений, то отзыв разрешения на строительство возможен только при наличии обстоятельств, указанных в п. 21.1 ст. 51 ГрК РФ. Если такие обстоятельства отсутствуют, то разрешение не может быть отменено. В случае принятия такого решения застройщик может признать его незаконным в судебном порядке.

Если отмена разрешения на строительство будет обоснована отменой ГПЗУ, то застройщику необходимо обжаловать два незаконных действия органа власти:

- об отмене ГПЗУ, который соответствовал всем требованиям;
- об отмене разрешения на строительство, которое может быть отозвано только при наличии неправильно оформленного ГПЗУ.

Между тем, поскольку с 01.07.2017 ГПЗУ перестал относиться к документации по планировке территории и уполномоченный орган должен будет проверять проект не на соответствие ГПЗУ,

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2022 № 48-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого части 1 статьи 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой граждан Ю. А. Плахтеевой, А. Ю. Савушкиной и А. Ю. Яковлевой».

[2] См. Определение Верховного Суда РФ от 16.06.2015 № 309-КГ15-209 по делу № А07-7616/2014.

а на соответствие градостроительным ограничениям, которые действовали на момент выдачи ГПЗУ, представляется, что разрешение на строительство не может отменяться (отзываться) при отмене/отзыве ГПЗУ или выявлении в нём каких-либо ошибок (основанием должно быть именно несоответствие разрешения градрегламенту). Тем не менее это не устраняет необходимости обжаловать отмену ГПЗУ, так как само его наличие является обязательным условием выдачи застройщику разрешения на строительство и разрешения на ввод в эксплуатацию.

1.6.7. Уведомительный порядок строительства ИЖС

С 04.08.2018[1] введён новый порядок строительства ИЖС путём направления специального уведомления о планируемом строительстве объектов ИЖС вместо получения разрешения на строительство. Вместе с тем, в соответствии с поправками в ГрК РФ[2], вступившими в силу с 01.03.2022, в случае строительства объектов ИЖС с привлечением денежных средств дольщиков в соответствии с законом № 214-ФЗ уведомительный порядок строительства ИЖС не применяется, а строительство таких объектов осуществляется на основании выданного разрешения на строительство.

До 01.01.2028 при осуществлении строительства, реконструкции объектов ИЖС, садовых домов на территориях ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей направление уведомлений не требуется[3].

Следует отметить, что указанными поправками в ГрК РФ также было закреплено легальное определение «объект ИЖС», под которым понимается отдельно стоящее здание с количеством надземных этажей не более чем три, высотой не более двадцати метров, которое состоит из комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании, и не предназначено для раздела на самостоятельные объекты недвижимости. Понятия «объект ИЖС», «жилой дом», «индивидуальный жилой дом» равнозначны.

Применительно к возможности размещения жилых домов на земельном участке из состава земель сельскохозяйственного назначения, в том числе занятом сельскохозяйственными угодьями, используемом крестьянским (фермерским) хозяйством для осуществления своей деятельности, законом № 299-ФЗ[4] внесены поправки, допускающие строительство, реконструкцию и эксплуатацию одного жилого дома с количеством этажей не более трёх, общая площадь которого составляет не более пятисот квадратных метров и площадь застройки под которым составляет не более 0,25 процента от площади земельного участка. При этом образование земельного участка (земельных участков) из земельного участка, на котором расположен такой жилой дом, в случаях, если это приводит к уменьшению площади исходного земельного участка, не допускается, за исключением случаев, связанных с изъятием земельного участка (земельных участков) для государственных и муниципальных нужд.

В целях строительства, а также реконструкции объекта ИЖС или садового дома частные застройщики обязаны направить в уполномоченный орган специальное уведомление о планируемом строительстве согласно утверждённой форме[5], в порядке, определённом новой ст. 51.1 ГрК РФ.

Из указанной нормы следует, что требование о направлении уведомления о планируемом строительстве распространяется не только на строительство жилых домов, но и на строитель-

---

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

[2] Федеральный закон от 30.12.2021 № 476-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] П. 25 ст. 23 Федерального конституционного закона от 04.10.2022 № 5-ФКЗ (ред. от 25.12.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики».

[4] Федеральный закон от 02.07.2021 № 299-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Земельного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[5] Приказ Минстроя России от 19.09.2018 № 591/пр «Об утверждении форм уведомлений, необходимых для строительства или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома».

ство садовых домов, к которым ранее законодательство не предъявляло требований о получении разрешений или иного согласования строительства.

Соответствующее уведомление о планируемом строительстве должно содержать в себе определённый перечень сведений, перечисленных в п. 1 ст. 51.1 ГрК РФ (о застройщике, о земельном участке, о планируемых параметрах постройки и т. д.), а также к нему должны быть приложены документы, перечисленные в п. 3 ст. 51.1 ГрК РФ (правоустанавливающие на земельный участок, описание внешнего облика в определённых случаях), а само уведомление может быть направлено одним из предложенных законом способов: личное обращение, обращение через МФЦ, направление уведомления по почте, через единый портал государственных и муниципальных услуг или региональный портал государственных и муниципальных услуг, с использованием государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности с функциями автоматизированной информационно-аналитической поддержки осуществления полномочий в области градостроительной деятельности.

В случае, если в направленном уведомлении о планируемом строительстве отсутствуют необходимые сведения либо к нему не приложены необходимые документы, уполномоченный орган возвращает застройщику уведомление в течение 3 рабочих дней со дня поступления такого уведомления. В этом случае уведомление считается ненаправленным (п. 6 ст. 51.1 ГрК РФ).

После получения уведомления о планируемом строительстве, соответствующего формальным критериям, уполномоченный орган обязан рассмотреть его в течение 7 рабочих дней, результатом чего должно стать направление частному застройщику уведомления о соответствии указанных в уведомлении параметров объекта ИЖС или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения таких объектов на земельном участке либо уведомление о несоответствии.

Срок рассмотрения уведомления составляет 20 рабочих дней в случае, если создание объекта ИЖС или садового дома планируется в границах территории исторического поселения федерального или регионального значения и в уведомлении о планируемом строительстве не содержится указание на типовое архитектурное решение, в соответствии с которым планируется строительство такого объекта.

Основания для направления застройщику уведомления о несоответствии параметров объекта ИЖС или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения таких объектов на земельном участке перечислены в п. 10 ст. 51.1 ГрК РФ, указанный перечень оснований является закрытым.

В случае, если в установленный срок (7 или 20 рабочих дней) уполномоченный орган не направит частному застройщику, подавшему уведомление о планируемом строительстве объекта ИЖС или садового дома, уведомление о несоответствии параметров объекта ИЖС или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения таких объектов на земельном участке, то поданное уведомление считается согласованным и даёт право частному застройщику осуществлять строительство в соответствии с указанными им в уведомлении параметрами в течение 10 лет со дня направления такого уведомления. Данное право сохраняется также при переходе прав на земельный участок и объект ИЖС или садовый дом, при этом направление нового уведомления о планируемом строительстве не требуется (п. 13 ст. 51.1 ГрК РФ).

Следует отметить, что летом 2024 года был принят закон № 186-ФЗ[1], вступивший в силу с 01.03.2025, которым урегулированы отношения, связанные со строительством жилых домов по договорам строительного подряда с использованием счетов эскроу. В соответствии с законом № 186-ФЗ в договоре строительного подряда обязанность направить и получить в соответствии с ГрК РФ уведомления, предусмотренные ст.ст. 51.1 и 55 ГрК РФ, может быть возложена как на заказчика, так и на подрядчика, в связи с чем в ГрК РФ были внесены соответствующие поправки о том, что все необходимые уведомления от имени застройщика могут направляться и получаться лицом, выполняющим работы по строительству объекта ИЖС на основании дого-

[1] Федеральный закон от 22.07.2024 № 186-ФЗ «О строительстве жилых домов по договорам строительного подряда с использованием счетов эскроу».

вора строительного подряда с использованием счёта эскроу, с приложением соответствующего договора, т. е. без необходимости оформления отдельной доверенности (п. 16 ст. 51.1 ГрК РФ)[1]. В соответствии с концепцией уведомительного порядка строительства объектов ИЖС в ст. 55 ГрК РФ, регулирующую порядок выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию, были внесены дополнения, устанавливающие уведомительный порядок информирования уполномоченных органов об окончании строительства объекта ИЖС (п.п. 16–21 ст. 55 ГрК РФ).

Поправками, вступившими в силу с 01.03.2025 в ст. 52 ГрК РФ, были закреплены положения[2], определяющие момент, когда строительство или реконструкция объекта ИЖС считаются завершёнными:

- в отношении жилого дома или садового дома – со дня получения уведомления о соответствии построенных или реконструированных объектов требованиям законодательства о градостроительной деятельности;
- в отношении жилого дома или садового дома, строительство или реконструкция которых осуществлялись без получения уведомления, – со дня осуществления государственного кадастрового учёта соответствующего объекта.

Теперь частные застройщики не позднее одного месяца со дня окончания строительства объекта ИЖС или садового дома в порядке, аналогичном подаче уведомления о планируемом строительстве, направляют в уполномоченные на выдачу разрешений на строительство органы уведомление об окончании строительства такого объекта с указанием необходимых сведений и приложением необходимых документов (п. 16 ст. 55 ГрК РФ).

Соответствующее уведомление может быть возвращено застройщику в течение 3 рабочих дней со дня его поступления и считается ненаправленным по следующим основаниям:

- отсутствие в уведомлении предусмотренных сведений или отсутствие документов, прилагаемых к нему;
- поступление уведомления об окончании строительства по истечении 10 лет со дня поступления уведомления о планируемом строительстве либо если такое уведомление ранее не направлялось.

В случае отсутствия оснований для возвращения уведомления об окончании строительства объекта ИЖС уполномоченный орган в течение 7 рабочих дней со дня его поступления:

- проводит проверку соответствия указанных в уведомлении об окончании строительства параметров построенного объекта ИЖС или садового дома действующим на дату поступления уведомления о планируемом строительстве таких объектов предельным параметрам застройки, установленным ПЗЗ, ППТиПМ и иным обязательным требованиям;
- проводит осмотр объекта ИЖС или садового дома на соответствие внешнего облика такого объекта описанию внешнего вида, являющемуся приложением к уведомлению о планируемом строительстве, или типовому архитектурному решению, указанному в уведомлении о планируемом строительстве, в случае строительства объекта ИЖС или садового дома в границах исторического поселения федерального или регионального значения;
- проверяет соответствие ВРИ объекта ИЖС или садового дома ВРИ, указанному в уведомлении о планируемом строительстве;
- проверяет допустимость размещения объекта ИЖС или садового дома в соответствии с ограничениями, установленными земельным и иным законодательством РФ на дату поступления уведомления об окончании строительства;

[1] П. 16 ст. 51.1 ГрК РФ введён Федеральным законом от 22.07.2024 № 187-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О строительстве жилых домов по договорам строительного подряда с использованием счетов эскроу».

[2] Федеральный закон от 26.12.2024 № 487-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

- направляет частному застройщику уведомление о соответствии (несоответствии) построенного объекта ИЖС или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности.

Исчерпывающие основания выдачи частному застройщику уведомления о несоответствии приведены в п. 20 ст. 55 ГрК РФ.

Так же как и в случае с подачей уведомлений о планируемом строительстве жилых домов по договорам строительного подряда с использованием счетов эскроу, уведомление об окончании строительства может направляться от имени застройщика лицом, выполняющим работы по строительству объекта ИЖС на основании договора строительного подряда с использованием счёта эскроу, с приложением договора, а также документа, подтверждающего приёмку застройщиком объекта ИЖС. В этих случаях доверенность от имени застройщика не требуется, и все уведомления о соответствии (несоответствии) построенного объекта ИЖС направляются уполномоченными органами в адрес лица, выполняющего работы по строительству объекта ИЖС на основании договора строительного подряда с использованием счёта эскроу (п. 22 ст. 55 ГрК РФ)[1].

Новый уведомительный порядок строительства объектов ИЖС или садовых домов предусматривает переходные положения:

- если до 04.08.2018 было подано заявление о выдаче разрешения на строительство объекта ИЖС, выдача такого разрешения осуществляется в соответствии с ранее принятым порядком, и направление уведомления о планируемом строительстве не требуется;
- если до 04.08.2018 было получено разрешение на строительство объекта ИЖС, то получение разрешения на ввод в эксплуатацию не требуется. Об окончании строительства объекта ИЖС частный застройщик уведомляет орган, выдавший разрешение на строительство такого объекта, которое рассматривается уполномоченным органом по правилам, предусмотренным п.п. 18–21 ст. 55 ГрК РФ. При этом направление уведомления о несоответствии построенного объекта ИЖС требованиям законодательства о градостроительной деятельности допускается только в случае несоответствия такого объекта требованиям разрешения на строительство;
- если до 04.08.2018 на дачном, садовом земельном участке или земельном участке, предназначенном для ИЖС или для ведения ЛПХ в границах населённого пункта, начато строительство объекта ИЖС, то частные застройщики вправе до 01.03.2026 направить в уполномоченные органы уведомление о планируемом строительстве объекта ИЖС.
  В этом случае будут применяться положения ст. 51.1 ГрК РФ, п.п. 16–21 ст. 55 ГрК РФ, регулирующие порядок направления уведомления о планируемом строительстве и об окончании строительства объекта ИЖС;
- если до 04.08.2018 на дачном, садовом земельном участке или земельном участке, предназначенном для ИЖС или для ведения ЛПХ в границах населённого пункта, осуществлён государственный кадастровый учёт жилого дома или садового дома, направление уведомления о планируемых строительстве или реконструкции, а также уведомления об окончании строительства или реконструкции объекта ИЖС или садового дома не требуется.

Следует отметить, что ранее отсутствовали правовые основания для оформления прав граждан на ранее построенные жилые дома и расположенные под ними земельные участки без правоустанавливающих документов. Оформление прав на такие объекты было возможно только в судебном порядке. Однако в соответствии с законом № 478-ФЗ[2] создан администра-

[1] П. 22 ст. 55 ГрК РФ введён Федеральным законом от 22.07.2024 № 187-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О строительстве жилых домов по договорам строительного подряда с использованием счетов эскроу».

[2] Федеральный закон от 30.12.2021 № 478-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

тивный механизм оформления прав на объекты недвижимости, в отношении которых отсутствуют правоустанавливающие документы. Гражданин имеет право на предоставление в собственность бесплатно земельного участка, на котором расположен жилой дом, возведённый до 14.05.1998 и используемый для постоянного проживания, в случае отсутствия документов на дом и земельный участок. Также закреплено, что, если земельный участок предоставлен гражданину до дня введения в действие ЗК РФ (30.10.2001) на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, такой земельный участок считается предоставленным гражданину на праве собственности (за исключением случаев, если такой участок в соответствии с федеральным законом не может предоставляться в частную собственность).

Помимо этого, до 01.03.2031[1] продлено действие нормы о так называемой дачной амнистии, позволяющей осуществить кадастровый учёт и государственную регистрацию права собственности на ИЖС и садовые дома в пределах населённого пункта на основании технического плана и документов о правах на земельный участок при условии соответствия такого объекта градостроительному регламенту соответствующей зоны и установленным ограничениям ЗОУИТ. Следует отметить, что для реализации права на «дачную амнистию» не требуется обязательное соблюдение уведомительного порядка о строительстве ИЖС либо завершении его строительства.

1.6.8. Передача полномочий заказчика-застройщика по договору

В положениях ст. 1 ГрК РФ содержится понятие застройщика, под которым понимается физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке или на земельном участке иного правообладателя строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта.

Одновременно в законе введено понятие технического заказчика – юридическое лицо, которое уполномочено застройщиком и от имени застройщика заключать договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, сносе объектов капитального строительства, подготавливать задания на выполнение указанных видов работ, предоставлять лицам, выполняющим инженерные изыскания и (или) осуществляющим подготовку проектной документации, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства, материалы и документы, необходимые для выполнения указанных видов работ, утверждать проектную документацию, подписывать документы, необходимые для получения разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, осуществлять иные функции.

При этом согласно п. 3 ст. 52 ГрК РФ лицом, осуществляющим строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства (далее – лицо, осуществляющее строительство), может являться как сам застройщик, так и привлекаемый на основании договора строительного подряда индивидуальный предприниматель или юридическое лицо. Такое лицо, осуществляющее строительство, обеспечивает соблюдение требований проектной документации, технических регламентов, техники безопасности в процессе указанных работ и несёт ответственность за качество выполненных работ и их соответствие требованиям проектной документации.

Таким образом, положения ГрК РФ допускают передачу полномочий как застройщика, так и (технического) заказчика другому лицу. В т. ч. возможна передача полномочий только в рамках одного или нескольких этапов строительства.

Следует помнить, что в законодательстве установлено обязательное требование об участии в СРО лица, планирующего осуществление функций технического заказчика.

[1] Федеральный закон от 14.07.2022 № 312-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

На практике случаи передачи полномочий нередки, и оформляется такая передача договорами, чаще всего поименованными как договор на осуществление функций заказчика (застройщика) или договор о распределении функций заказчика (застройщика). Вопрос о правовой природе такого договора является дискуссионным как в теории гражданского права, так и в судебной практике. Единое мнение по данному вопросу не сформировано, в основном такие договоры определяют как договор совместной деятельности, подрядный, инвестиционный или агентский, а также как смешанный договор, содержащий в себе элементы перечисленных договоров в различных комбинациях. По нашему мнению, данный договор представляет собой разновидность агентского договора (гл. 52 ГК РФ). Подтверждением данной позиции является, в частности, то, что выполнение техническим заказчиком своих функций возможно только на основании выданной застройщиком доверенности, т. е. технический заказчик осуществляет некоторые представительские функции для застройщика.

Не следует отождествлять технического заказчика с генеральным подрядчиком. По общему правилу функции, осуществляемые заказчиком, не входят в обязанности генерального подрядчика, и, как видно из приведённых положений ст. 1 ГрК РФ, функции заказчика существенно шире. По общему правилу технический заказчик не осуществляет непосредственно строительные работы, а взаимодействует с генеральным подрядчиком от имени застройщика. В связи с этим, если строительство ведёт генеральный подрядчик, ответственность за качество, срок выполнения работ не может быть возложена на технического заказчика[1].

С 01.07.2017 отменено требование о выполнении работ, приведённых в Перечне видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, утверждённом Приказом Минрегиона РФ от 30.12.2009 № 624, лицами, имеющими допуски СРО. После 01.07.2017 выполнение указанного вида работ допустимо лицами, состоящими в СРО в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, без необходимости получения ими каких-либо дополнительных допусков. Положениями ст. 9.5.1 КоАП РФ установлена административная ответственность за осуществление таких видов работ лицом, не являющимся членом СРО.

При этом ранее на практике дискуссионным являлся вопрос о необходимости соблюдения соответствующих требований застройщиком или техническим заказчиком в том случае, когда указанные работы осуществляет привлечённое застройщиком или (техническим) заказчиком на основании договора юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, т. е. (генеральный) подрядчик. С 01.07.2017 указанная неопределённость разрешена в связи с наличием требования об исполнении функций технического заказчика только членом, соответственно, саморегулируемой организации в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных п. 2.1 ст. 47, п. 4.1 ст. 48, п. 2.2 ст. 52 ГрК РФ[2].

По данному вопросу Минстроем РФ был дан ряд разъяснений, согласно которым членство в СРО обязательно как для застройщиков, самостоятельно осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, выполняющих инженерные изыскания, подготовку проектной документации[3], так и для застройщиков, осуществляющих функции технического заказчика, перечисленные в п. 22 ст. 1 ГрК РФ, включая строительный контроль[4].

---

[1] См. Постановление ФАС МО от 16.01.2014 № Ф05-16283/2013 по делу № А40-124446/12-129-930.

[2] Федеральный закон от 03.07.2016 № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2016).

[3] Письмо Минстроя России от 08.03.2017 № 6236-ТБ/02 «О разъяснении отдельных положений Градостроительного кодекса Российской Федерации».

[4] Письмо Минстроя России от 08.02.2017 № 3762-АЕ/02 «О требованиях к саморегулируемым организациям», от 28.04.2017 № 15175-ТБ/02 «О разъяснении отдельных положений ГрК РФ», от 08.08.2017 № 28184-ТБ/02 «О рассмотрении обращения», от 05.09.2017 № 31723-ТБ/02 «О требованиях к членам саморегулируемых организаций», от 05.04.2018 № 13789-ТБ/02 «О полномочиях саморегулируемых организаций».

Таким образом, позиция профильного министерства сводится к обязательности наличия у застройщика членства в СРО, исходя из совпадения функционала технического заказчика с самостоятельной деятельностью застройщика по заключению договоров о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, сносе объектов капитального строительства (п. 22 ст. 1 ГрК РФ).

То есть, если застройщик напрямую от своего имени заключает договоры с генподрядчиком и проектировщиками, а технический заказчик выполняет для него функции технического контроля и надзора по отдельному договору. В такой ситуации инспекторы могут признать, что застройщик самостоятельно выполняет часть функций техзаказчика.

В то же время следует обратить внимание на последнее письмо Минстроя России от 08.11.2021 № 48434-СИ/02, в котором описана обратная позиция. Чиновники указывают на обязательность членства в СРО застройщика только в том случае, если он самостоятельно выполняет инженерные изыскания, осуществляет подготовку проектной документации, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства (подрядные работы). Если же застройщик только заключает договоры на подобные работы, то ему не требуется членство в СРО.

Буквальное толкование положений п. 3 ст. 47, п. 5 ст. 48 и п. 3.1 ст. 52 ГрК РФ позволяет сделать вывод о том, что обязанность членства в СРО лица, являющегося застройщиком, установлена лишь в случае самостоятельного выполнения им работ.

Кроме того, действующим законодательством не установлена ответственность для не имеющего членства в СРО застройщика, заключающего соответствующие договоры, поскольку субъектом правонарушения в данной сфере выступает лицо, выполняющее работы без членства в СРО (ст. 9.5.1 КоАП).

В рамках государственного строительного надзора уполномоченный орган также не наделён правом проверять наличие членства в СРО у таких застройщиков. Например, действовавший до 01.01.2022 Административный регламент Службы государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга по исполнению государственной функции по осуществлению регионального государственного строительного надзора[1] в составе предмета проверки предусматривал надзор за выполнением застройщиком требования о членстве в СРО только в случае самостоятельного осуществления застройщиком строительства, реконструкции объектов капитального строительства (п. 1.6). При этом действующий на территории Санкт-Петербурга порядок осуществления регионального строительного надзора[2] в качестве предмета государственного строительного надзора называет соблюдение требований, установленных п. 3. ст. 52 ГрК РФ.

Однако в случае спора по вопросу отсутствия членства в СРО у застройщика, который сам, минуя техзаказчика, заключает договоры с генеральным подрядчиком и проектировщиками, решение судей может быть на стороне проверяющих органов[3].

Что касается последствий для заключённого договора, то п. 3 ст. 450.1 ГК РФ устанавливает, что в случае отсутствия у одной из сторон договора членства в СРО, необходимого для исполнения обязательства по договору, другая сторона вправе отказаться от договора (исполнения договора) и потребовать возмещения убытков.

Несмотря на дискуссионность упомянутого выше вопроса и отсутствие его разрешения в судебной практике, опытные девелоперы предпочитают купировать возможные риски, предусматривая передачу функций технического заказчика по проекту организациям, имеющим членство в СРО соответствующих видов.

---

[1] Утверждён Распоряжением Службы государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга от 26.12.2017 № 13-р (утратил силу).

[2] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 14.12.2021 № 981 «О региональном государственном строительном надзоре» (в ред. 25.06.2025).

[3] Так, в Постановлении АС Волго-Вятского округа от 23.08.2023 № Ф01-4867/2023 по делу № А43-39495/2022 суд счёл доказанным фактическое осуществление застройщиком функций технического заказчика и, соответственно, необходимость ему иметь членство в СРО в связи с тем, что застройщик напрямую заключал договоры строительного подряда, предоставлял лицам, осуществляющим его реконструкцию, документы, необходимые для выполнения указанных работ, утверждал рабочую документацию. Похожие выводы содержит и Постановление АС Уральского округа от 17.11.2020 № Ф09-6174/20 по делу № А76-51461/2019.

1.7. ЗАВЕРШЕНИЕ СТРОИТЕЛЬСТВА

1.7.1. Строительный контроль и надзор

Строительный контроль и надзор проводятся в процессе выполнения работ в отношении объекта капитального строительства с целью недопущения нарушений градостроительного законодательства или своевременного предотвращения негативных последствий таких нарушений.

Таблица 22. 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 № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства»; • Постановление Правительства РФ от 13.10.2022 № 1816 «Об установлении случаев принятия Правительством Российской Федерации решений о проведении строительного контроля федеральными органами исполнительной власти или подведомственными им государственными (бюджетными или автономными) учреждениями, указанными в части 2.1 статьи 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации»; • Постановление Правительства РФ от 20.04.2022 № 712 «Об установлении случаев принятия Правительством Российской Федерации решений о проведении строительного контроля федеральными органами исполнительной власти или подведомственными им государственными (бюджетными или автономными) учреждениями, указанными в части 2.1 статьи 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации»; • Постановление Правительства РФ от 12.09.2020 № 1413 «Об установлении случая проведения строительного контроля в отношении отдельных объектов капитального строительства, строительство, реконструкцию которых планируется осуществлять полностью или частично за счёт средств федерального бюджета».	• ГрК РФ (ст. 54); • Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»; • Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1087 «Об утверждении Положения о федеральном государственном строительном надзоре»; • Постановление Правительства РФ от 01.12.2021 № 2161 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению регионального государственного строительного надзора, внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1087 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»; • Постановление Правительства РФ от 16.11.2021 № 1950 «Об определении случаев, при которых федеральный государственный строительный надзор не осуществляется при строительстве, реконструкции объектов, расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, в том числе если реконструкция такого объекта осуществляется только на территории одного субъекта Российской Федерации».

Критерий	Строительный контроль	Строительный надзор
Субъект	• лицо, осуществляющее строительство[1]; • застройщик, технический заказчик, лицо, ответственное за эксплуатацию здания, сооружения, региональный оператор либо привлекаемый ими на основании договора индивидуальный предприниматель или юридическое лицо[2].	• уполномоченный федеральный орган исполнительной власти – Ростехнадзор (при строительстве, реконструкции объектов, расположенных на территориях двух и более субъектов РФ, в том числе если реконструкция такого объекта осуществляется только на территории одного субъекта РФ, за исключением случаев, определённых Постановлением Правительства РФ от 16.11.2021 № 1950)[3]; • государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (при строительстве, реконструкции объектов федеральных ядерных организаций); • федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные Президентом РФ или Правительством РФ (при строительстве, реконструкции объектов обороны и безопасности, объектов федеральных органов исполнительной власти в сфере обороны, внутренних дел, государственной охраны, внешней разведки, мобилизационной подготовки и мобилизации, войск национальной гвардии РФ, объектов в исключительной экономической зоне РФ, на континентальном шельфе РФ РФ, в границах особо охраняемых природных территорий)[4]; • уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ (осуществляющих региональный строительный надзор)[5].
Объект	строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов капитального строительства (независимо от источников финансирования)	• при строительстве объектов капитального строительства, если проектная документация на эти работы подлежит экспертизе; • при реконструкции объектов капитального строительства, в том числе при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия, затрагивающих конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности таких объектов, если проектная документация на осуществление реконструкции объектов капитального строительства, в том числе указанных работ по сохранению объектов культурного наследия, подлежит экспертизе.
Предмет	Проверка соответствия выполняемых работ: • проектной документации (в том числе решениям и мероприятиям энергетической эффективности и требований оснащённости объекта капитального участка приборами учёта используемых энергетических ресурсов); • требованиям технических регламентов; • результатам инженерных изысканий; • требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство ГПЗУ; • разрешённому использованию участка и ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством РФ.	Соблюдение: • соответствия выполняемых работ и применяемых строительных материалов и изделий в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям утверждённой проектной документации (в том числе с учётом изменений, внесённых в рабочую документацию и являющихся частью такой проектной документации) и (или) информационной модели (в случае, если формирование и ведение информационной модели являются обязательными в соответствии с требованиями ГрК РФ); • требования наличия разрешения на строительство; • выполнения требований закона о полномочиях на выполнение работ, наличия членства СРО (п.п. 2, 3.1 ст. 52 ГрК РФ);

Критерий	Строительный контроль	Строительный надзор
		• требований к обеспечению консервации объекта капитального строительства (п. 4 ст. 52 ГрК РФ); • требований к порядку осуществления строительного контроля, установленных ГрК РФ, иными нормативными правовыми актами; • требований наличия разрешения на строительство и соответствия объекта капитального строительства параметрам, указанным в разрешении на строительство, если разрешение на строительство требуется для строительства или реконструкции объекта капитального строительства; соответствия параметров объектов капитального строительства предельным параметрам разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным Правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, и обязательным требованиям к параметрам объектов капитального строительства, установленным ГрК РФ, другими федеральными законами, если для строительства или реконструкции объекта капитального строительства не требуется разрешение на строительство[6].
Форма проведения	• проверка в ходе выполнения работ; • освидетельствование скрытых работ; • промежуточная приёмка работ, влияющих на безопасность конструкций; • приёмка законченных видов (этапов) работ; • итоговая проверка (предмет надзора – см. выше).	Важно: надзор осуществляется с даты получения извещения о начале работ. Отсутствие извещения является основанием для отказа в выдаче итогового акта – заключения о соответствии[7]. Проведение проверок осуществляется на основе риск-ориентированного подхода[8], однако региональный надзор осуществляется без проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий[9]. Проверки осуществляются на основании программы проверок, формируемой с учётом определённых проектной документацией архитектурных, функционально-технологических, конструктивных и инженерно-технических решений для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, а также сроков выполнения работ по строительству, реконструкции. Программа проверок направляется контролируемому лицу. Итоговая проверка после завершения строительства (реконструкции) – на основании извещения застройщика или технического заказчика об окончании работ. Формы документов, необходимых для осуществления государственного строительного надзора, утверждены Приказом Ростехнадзора от 12.03.2020 № 107[10].
Результат	• акты по результатам контрольных мероприятий (в т. ч. на скрытые работы), контрольные мероприятия отражаются в общем журнале работ; • акт после завершения строительства, подтверждающий соответствие параметров построенного объекта требованиям проектной документации.	При наличии нарушений – акт и предписание, иные результаты заносятся в журнал. После итоговой проверки (при отсутствии нарушений) – акт, заключение о соответствии. При наличии сведений о факте осуществления строительства объекта капитального строительства без разрешения на строительство или о факте несоответствия объекта требованиям,

Крите-рий	Строительный контроль	Строительный надзор
		указанным в разрешении, а также факта несоответствия объекта предельным параметрам разрешённого строительства (если для строительства не требуется получение разрешения) – орган надзора направляет в уполномоченный орган уведомление о выявлении самовольной постройки.

(1) В соответствии с разъяснениями ФАС России «О правомерности проведения строительно-монтажных работ и строительного контроля одной организацией» подрядчику (генеральному подрядчику) по договору строительного подряда не могут быть переданы функции заказчика по контролю за строительством. Заказчик обязан обеспечить строительный контроль либо путём личного его осуществления, либо путём возложения данной обязанности на лицо, не выполняющее работы по договору строительного подряда.

(2) Функции строительного контроля вправе осуществлять работники заказчика, на которых в установленном трудовым законодательством порядке возложена обязанность по осуществлению такого контроля.

(3) Федеральный государственный строительный надзор не осуществляется при строительстве, реконструкции автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения, расположенных на территориях двух и более субъектов РФ, в том числе если реконструкция осуществляется только на территории одного субъекта РФ, в случае проведения государственной экспертизы проектной документации соответствующей автомобильной дороги органом исполнительной власти субъекта РФ или подведомственным ему государственным (бюджетным или автономным) учреждением и направления в соответствии с п. 5 ст. 52 ГрК РФ извещения о начале работ по строительству, реконструкции соответствующей автомобильной дороги после дня вступления в силу настоящего постановления.

(4) Например, в соответствии с Приказом ФСО России от 03.11.2023 № 140 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного строительного надзора при строительстве и реконструкции объектов органов государственной охраны». Организационно-контрольным управлением Федеральной службы охраны РФ осуществляется государственный строительный надзор на объектах органов государственной охраны и в организациях, находящихся в ведении ФСО России. См., аналогично, Приказ министра обороны РФ от 10.01.2022 № 6 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов обороны и безопасности, входящих в военную инфраструктуру Вооружённых Сил Российской Федерации, объектов обороны и безопасности войск национальной гвардии Российской Федерации», Приказ СВР России от 16.03.2022 № 21 «Об утверждении Положения по организации и осуществлению федерального государственного строительного надзора на объектах Службы внешней разведки Российской Федерации и форм документов, используемых при осуществлении федерального государственного строительного надзора на объектах Службы внешней разведки Российской Федерации», Приказ ФСБ России от 29.03.2022 № 129 «Об утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства органов федеральной службы безопасности».

(5) В соответствии с Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 26.10.2004 № 1747 «О Службе государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга» таким уполномоченным органом в Санкт-Петербурге является Служба государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга.

(6) Применяется в отношении объектов, указанных в п. 2 ст. 54 ГрК РФ.

(7) Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19.07.2016 № Ф01-2638/2016 по делу № А38-477/2015; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 17.09.2015 № Ф06-38/2015 по делу № А55-26899/2014; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 05.12.2012 по делу № А32-10655/2012; Постановление ФАС Дальневосточного округа от 18.12.2009 № Ф03-7635/2009 по делу № А59-390/2009.

(8) В целях применения риск-ориентированного подхода при организации регионального государственного строительного надзора строящиеся, реконструируемые объекты капитального строительства подлежат отнесению к определённым категориям риска в соответствии с Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определённой категории риска или определённому классу (категории) опасности, утверждёнными Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

(9) Ранее в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» при осуществлении регионального государственного строительного надзора программа проверок составляется с учётом максимального количества проверок за период строительства, реконструкции объекта капитального строительства для соответствующей категории риска строящегося, реконструируемого объекта капитального строительства. Однако с принятием Постановления Правительства РФ от 01.12.2021 № 2161 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению регионального государственного строительного надзора, внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1087 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» такой подход был отменён.

(10) Приказ Ростехнадзора от 12.03.2020 № 107 «Об утверждении форм документов, необходимых для осуществления государственного строительного надзора».

1.7.2. Заключение о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации

После завершения строительства, реконструкции объекта капитального строительства органом государственного строительного надзора проводится проверка, по результатам которой оцениваются выполненные работы и принимается решение о выдаче заключения о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации (в том числе с учётом изменений, внесённых в рабочую документацию и являющихся частью такой проектной документации) (далее – заключение) или об отказе в выдаче такого заключения.

В соответствии с пп. 9 п. 3 ст. 55 ГрК РФ заключение должно быть в составе пакета документов для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. С 01.03.2026 можно указывать только реквизиты заключения без приложения его самого, хотя действующий порядок не исключает добровольное приложение такого заключения застройщиком.

После завершения строительства, реконструкции объекта капитального строительства органами надзора проводится выездная проверка, по результатам которой оцениваются выполненные работы и принимается решение о выдаче заключения о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям проектной документации (в том числе с учётом изменений, внесённых в рабочую документацию и являющихся частью такой проектной документации) и (или) информационной модели (в случае, если формирование и ведение информационной модели являются обязательными в соответствии с требованиями ГрК РФ) либо об отказе в выдаче заключения о соответствии.

Орган надзора выдаёт заключение о соответствии, если при строительстве, реконструкции объекта капитального строительства не были допущены нарушения вышеуказанных требований либо такие нарушения были устранены до дня окончания итоговой проверки. Следует отметить, что, несмотря на то, что заключение подтверждает соответствие объекта проектной документации (информационной модели), в случае, когда устранение нарушения не влечёт необходимости повторного прохождения экспертизы, уполномоченный орган не вправе заявлять подобное требование[1].

При проведении итоговой проверки:

а) визуальному осмотру подлежит построенный, реконструированный ОКС в полном объёме (включая отдельные выполненные работы, строительные конструкции, участки сетей инженерно-технического обеспечения, инженерные системы и оборудование и применённые строительные материалы [изделия]);
б) проверке подлежат все акты (предписания, извещения) об устранении нарушений (недостатков), выявленных при осуществлении государственного строительного надзора и проведении строительного контроля.

Орган надзора отказывает в выдаче заключения о соответствии в следующих случаях:

- при строительстве, реконструкции объекта капитального строительства допущены нарушения требований проектной документации и (или) информационной модели, и такие нарушения не устранены до дня окончания итоговой проверки;
- при проведении итоговой проверки установлено, что работы по строительству, реконструкции объекта капитального строительства в полном объёме, предусмотренном проектной документацией, не завершены.

[1] См. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 18.04.2012 по делу № А33-10983/2011 (Определением ВАС РФ от 19.07.2012 № ВАС-7897/12 отказано в передаче дела № А33-10983/2011 в Президиум ВАС РФ для пересмотра).

Заключение о соответствии или решение об отказе в выдаче заключения о соответствии составляются в форме электронного документа, подписываются инспектором (инспекторами), осуществлявшим итоговую проверку, утверждаются приказом (распоряжением) органа надзора и направляются застройщику или техническому заказчику в течение 5 рабочих дней со дня завершения итоговой проверки посредством электронной почты, информационных систем либо на бумажном носителе в случае, предусмотренном п. 9 ст. 21 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ.

Решение об отказе в выдаче заключения должно быть обоснованным, со ссылками на технический регламент (нормы и правила), иной нормативный правовой акт, проектную документацию. Отсутствие в решении об отказе соответствующего обоснования является нарушением[1]. Принятие органом государственного строительного надзора решения об отказе в выдаче заключения не препятствует повторному обращению после устранения причин отказа. Неправомерный отказ может быть оспорен в судебном порядке. В соответствии с правилами гл. 22 КАС РФ (или гл. 24 АПК РФ, если речь идёт о нарушении прав заявителя в сфере предпринимательской деятельности) подаётся заявление о признании недействительным решения уполномоченного органа и об обязании выдать документ[2]. Бремя доказывания соответствия принятого решения нормам и принципам действующего законодательства возложено на принявший такое решение надзорный орган[3]. Отметим, что судебной практике известны случаи, когда заявитель требовал признать факт, имеющий юридическое значение, – соответствие построенного объекта требованиям градостроительных норм, при этом отказ в выдаче заключения он ранее не оспаривал. Вместе с тем, по мнению суда, для обращения с подобным заявлением необходимо предварительно исчерпать иные механизмы защиты (в данном случае – процедуру оспаривания ненормативного акта)[4]. Однако при доказанности истцом надлежащими документами (заключением эксперта, актом обследования) того обстоятельства, что строение произведено им в соответствии с проектной документацией, получило положительную оценку в части соблюдения требований технических регламентов, но уполномоченный орган отказал в выдаче такого заключения неправомерно, объект не создаёт угрозу жизни и здоровью граждан, – в этом случае самовольная постройка, возведённая истцом, может быть легализована[5]. Представляется, данным способом защиты следует воспользоваться в случае, если отказ в выдаче заключения по какой-либо причине не был оспорен (например, пропуск срока на обращение с административным исковым заявлением). При этом существует риск признания подобного механизма обходом закона.

1.7.3. Разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию

Поправками, вступившими в силу с 01.03.2025, в ст. 52 ГрК РФ были закреплены положения[6], определяющие момент, когда строительство или реконструкция здания или сооружения считаются завершёнными, если требуется разрешение на строительство – со дня получения разрешения на ввод в эксплуатацию (пп. 1 п. 12 ст. 52 ГрК).

---

[1] См. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 15.06.2015 № Ф05-4298/2015 по делу № А41-23743/2014.

[2] См., например: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 05.11.2015 № Ф05-15125/2015 по делу № А41-4475/15; Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 05.08.2014 по делу № А70-12785/2013.

[3] Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 22.09.2015 № Ф07-5912/2015 по делу № А56-72964/2014 (Определение Верховного Суда РФ от 11.01.2016 № 307-ЭС15-16860 отказано в передаче дела для пересмотра).

[4] Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 01.09.2015 № Ф04-22949/2015 по делу № А75-356/2015.

[5] Рекомендации Научно-консультативного совета Арбитражного суда Западно-Сибирского округа «Актуальные проблемы вещных прав» (принятые по итогам заседания, состоявшегося 13.02.2014 в г. Тюмени).

[6] Федеральный закон от 26.12.2024 № 487-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В ГрК РФ прямо закреплена обязанность застройщика или иного лица, имеющего в соответствии с законом основания для приобретения прав на здание, сооружение (помещения или машино-места в таких здании, сооружении), для получения возможности их эксплуатации, осуществления государственного кадастрового учёта и (или) государственной регистрации прав на такие здание, сооружение (помещения или машино-места в таких здании, сооружении) получить и направить в уполномоченный орган документы, необходимые для выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию. При несоблюдении вышеуказанных условий строительство, реконструкция объектов капитального строительства не могут считаться завершёнными (п. 14 ст. 52 ГрК РФ).

Согласно п. 1 ст. 55 ГрК РФ разрешение на ввод объекта в эксплуатацию (далее – разрешение) представляет собой документ, который удостоверяет:

- выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объёме в соответствии с разрешением на строительство, проектной документацией;
- соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, разрешённому использованию земельного участка или в случае строительства, реконструкции линейного объекта – проекту планировки территории и проекту межевания территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), проекту планировки территории в случае выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию линейного объекта, для размещения которого не требуется образование земельного участка, а также ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

Эксплуатация объекта при отсутствии соответствующего разрешения является правонарушением, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 5 ст. 9.5 КоАП РФ.

С 01.09.2026 разрешение на строительство как документ будет заменено на реестровую запись и выдаваться именно в формате документа не будет, а будет предоставляться выписка из соответствующего реестра[1].

Для ввода объекта в эксплуатацию застройщик (либо технический заказчик) на основании договора и доверенности[2] обращается в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления[3], выдавшие разрешение на строительство (далее – разрешительный орган) путём:

1) непосредственного обращения в разрешительный орган;
2) обращения через многофункциональный центр в соответствии с соглашением о взаимодействии между многофункциональным центром и разрешительным органом;
3) с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг или региональных порталов государственных и муниципальных услуг;

[1] Федеральный закон от 31.07.2025 № 304-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Несмотря на то, что ст. 55 ГрК РФ прямо об этом не говорит, данная возможность вытекает из определения функций технического заказчика («подписывает документы, необходимые для получения разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию», п. 22 ст. 1 ГрК РФ).

[3] Например, на федеральном уровне – Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (Постановление Правительства РФ от 06.02.2012 № 92), в Санкт-Петербурге – Служба государственного строительного надзора и экспертизы (Распоряжение Службы государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга от 30.12.2016 № 10-р), в Ленинградской области – Комитет государственного строительного надзора и государственной экспертизы (Приказ Комитета государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ленинградской области от 05.11.2025 № 26).

4) с использованием государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности с функциями автоматизированной информационно-аналитической поддержки осуществления полномочий в области градостроительной деятельности;
5) для застройщиков, наименования которых содержат слова «специализированный застройщик», наряду с вышеуказанными способами обращения возможно обращение с использованием единой информационной системы жилищного строительства, предусмотренной законом № 214-ФЗ, за исключением случаев, если в соответствии с нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации подача заявления о выдаче разрешения на ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию осуществляется через иные информационные системы, которые должны быть интегрированы с единой информационной системой жилищного строительства.

К заявлению необходимо приложить следующие документы и сведения:

1) правоустанавливающие документы на земельный участок;
2) разрешение на строительство;
3) акт о подключении (технологическом присоединении) построенного, реконструированного объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (в случае, если такое подключение [технологическое присоединение] этого объекта предусмотрено проектной документацией);
4) схему, отображающую расположение объекта капитального строительства, расположение сетей инженерно-технического обеспечения в границах земельного участка и планировочную организацию земельного участка и подписанную лицом, осуществляющим строительство;
5) реквизиты заключения органа государственного строительного надзора (см. выше – заключение);
6) реквизиты акта приёмки выполненных работ по сохранению объекта культурного наследия, утверждённого соответствующим органом охраны объектов культурного наследия (при проведении работ в отношении объекта культурного наследия);
7) технический план объекта капитального строительства, подготовленный в соответствии с законом № 218-ФЗ, за исключением ввода в эксплуатацию объекта капитального строительства, в отношении которого в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях оформления прав на отдельные виды объектов недвижимости и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[1] государственный кадастровый учёт и (или) государственная регистрация прав не осуществляются;
8) подтверждение соответствия условиям застройки, предусмотренным ст. 10 закона № 468-ФЗ[2], в случае, если строительство осуществляется на земельных участках из земель сельскохозяйственного назначения, в том числе на сельскохозяйственных угодьях, и на земельных участках в составе зон сельскохозяйственного использования, в том числе зон сельскохозяйственных угодий, в населённых пунктах, принадлежащих на праве собственности, аренды или ином законном основании винодельческим хозяйствам или виноградарским хозяйствам.

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[3].

[1] Федеральный закон от 02.11.2023 № 509-ФЗ «Об особенностях оформления прав на отдельные виды объектов недвижимости и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступил в силу с 01.05.2024).

[2] Федеральный закон от 27.12.2019 № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации».

[3] Постановление Правительства РФ от 01.03.2013 № 175 «Об установлении документа, необходимого для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию» (утратило силу).

Необходимо отметить, что прямо не упомянутым документом, который также потребуется для получения разрешения на ввод в эксплуатацию, является документ о присвоении милицейского адреса, который выдаётся уполномоченным региональным органом власти в соответствии с порядком, установленным Правительством РФ[1].

Документы, указанные в п.п. 1, 2, 6 и 7 (см. выше), запрашиваются разрешительным органом в государственных органах, органах местного самоуправления и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организациях самостоятельно, если застройщик их не представил в составе заявления. Но застройщик вправе представить указанные документы по собственной инициативе.

Следует отметить, что законом № 408-ФЗ[2] введена упрощённая процедура регистрации права на построенные, реконструированные здания, сооружения, которая предоставляет возможность государственной регистрации права собственности за застройщиком и (или) инвестором (если строительство, реконструкция здания, сооружения осуществлялись с привлечением средств иных лиц, за исключением случаев привлечения средств дольщиков в соответствии с законом № 214-ФЗ), с учётом их договорённостей о распределении результатов инвестирования, в указанном случае к заявлению о выдаче разрешения на ввод также прикладываются:

- договор, заключённый между застройщиком и иным лицом, предусматривающий возникновение права собственности застройщика или иного лица на созданный объект;
- документы, подтверждающие исполнение застройщиком и иным лицом обязательств по указанным договорам.

Согласно поправкам в п. 5 ст. 55 ГрК РФ[3], вступившим в силу с 28 декабря 2019 года, нормативный срок выдачи разрешений на ввод в эксплуатацию был сокращён с 7 до 5 рабочих дней. Кроме того, указанными поправками была прямо закреплена возможность выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию в отношении отдельных этапов строительства, выделенных в рамках единого разрешения на строительство.

Законом установлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в выдаче разрешения:

1) отсутствие документов, требуемых в соответствии с ГрК РФ (в том числе в случае, когда разрешительный орган не смог получить данные документы самостоятельно по причине их отсутствия у компетентных лиц).
   Отметим, что неполучение разрешительным органом от компетентных должностных лиц документов в сроки, установленные для рассмотрения заявления застройщика[4], не может являться основанием для отказа в выдаче такого разрешения (п. 6.1 ст. 55 ГрК РФ, а также материалы судебной практики[5]);
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

[1] Постановление Правительства РФ от 19.11.2014 № 1221 «Об утверждении Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов» (в ред. от 07.04.2025).

[2] Федеральный закон от 06.12.2021 № 408-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] Федеральный закон от 27.12.2019 № 472-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] Устанавливается регламентом соответствующего органа власти, в Санкт-Петербурге и Ленинградской области – 7 рабочих дней.

[5] См.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 05.03.2015 № Ф06-20438/2013 по делу № А65-12898/2014; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 10.10.2013 по делу № А31-11845/2012; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13.02.2015 № Ф04-14566/2014 по делу № А75-4838/2014.

межевания территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), проекту планировки территории в случае выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию линейного объекта, для размещения которого не требуется образование земельного участка;

3) несоответствие объекта капитального строительства требованиям, установленным в разрешении на строительство;
4) несоответствие параметров построенного, реконструированного объекта капитального строительства проектной документации;
5) несоответствие объекта капитального строительства разрешённому использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации на дату выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию[1].

Последний случай создаёт существенные риски для застройщика, так как несоответствие на «дату обращения за разрешением на ввод в эксплуатацию» означает, что появление зон с особыми условиями использования в период строительства при абсолютно легальном разрешении на строительство создаёт неконтролируемые застройщиком риски того, что объект не сможет быть введён в эксплуатацию. Разрешение (за исключением разрешения в отношении линейного объекта) выдаётся застройщику в случае, если в разрешительный орган передана безвозмездно копия схемы, отображающей расположение построенного, реконструированного объекта капитального строительства, расположение сетей инженерно-технического обеспечения в границах земельного участка и планировочную организацию земельного участка, для размещения такой копии в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности. Разрешение является основанием для постановки на государственный кадастровый учёт построенного объекта капитального строительства, внесения изменений в документы государственного учёта реконструированного объекта. Форма разрешения утверждена Приказом Минстроя России от 03.06.2022 № 446/пр1[2]. Отказ в выдаче разрешения может быть оспорен в судебном порядке (гл. 22 КАС РФ).

При этом за 2020–2022 гг. в ГрК РФ был внесён ряд поправок, существенным образом скорректировавших вопросы получения разрешения на ввод в эксплуатацию.

Во-первых, согласно поправкам, вступившим в силу 13.07.2020[3], ст. 55 ГрК РФ была дополнена п. 6.2, в соответствии с которым установлен допустимый процент отклонения площади построенного объекта капитального строительства от площади, указанной в проектной документации и (или) разрешении на строительство, – такое отклонение не должно превышать установленную в разрешении на строительство и (или) проектной документации площадь более чем на 5 %. Аналогичное правило допустимого отклонения протяжённости было распространено также на линейные объекты с 12.07.2021[4]. Если такое превышение будет допущено, то застройщику будет отказано в выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию. Таким образом, риски для застройщиков в отказе получения разрешения на ввод в эксплуатацию по основаниям, предусмотренным в п. 3 (см. выше), существенным образом снизились.

---

[1] За исключением случаев, если указанные ограничения предусмотрены решением об установлении или изменении зоны с особыми условиями использования территории, принятым в случаях, предусмотренных пп. 9 п. 7 ст. 51 ГрК РФ, и строящийся, реконструируемый объект капитального строительства, в связи с размещением которого установлена или изменена зона с особыми условиями использования территории, не введён в эксплуатацию.

[2] Приказ Минстроя России от 03.06.2022 № 446/пр «Об утверждении формы разрешения на строительство и формы разрешения на ввод объекта в эксплуатацию».

[3] Федеральный закон от 13.07.2020 № 202-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] Федеральный закон от 01.07.2021 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Во-вторых, до 01.01.2027 в отношении объектов капитального строительства, разрешения на строительство которых выданы до 01.01.2024 и по которым не выданы разрешения на ввод в эксплуатацию, действовал следующий «особый» режим[1]: при выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию проверяется соответствие объекта разрешённому использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством РФ, на дату выдачи разрешения на строительство такого объекта капитального строительства.

Напомним, что по общему правилу данные параметры проверяются уполномоченным органом на дату выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию, т. е. анализируемое изменение предполагает, что, если изменение ВРИ / установление ЗОУИТ, препятствующих строительству объекта, произойдёт в период со дня выдачи разрешения на строительство до даты рассмотрения документов на ввод в эксплуатацию, во вводе объекта в эксплуатацию не может быть отказано.

В-третьих, согласно поправкам, вступившим в силу 01.09.2022[2], установлены особые требования к заявлению о выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию, в котором застройщиком указываются (п. 3.6 ст. 55 ГрК РФ):

- согласие застройщика на осуществление государственной регистрации права собственности застройщика на построенные, реконструированные здание, сооружение и (или) на все расположенные в таких здании, сооружении помещения, машино-места в случае, если строительство, реконструкция здания, сооружения осуществлялись застройщиком без привлечения средств иных лиц;
- согласие застройщика и иного лица (иных лиц) на осуществление государственной регистрации права собственности застройщика и (или) указанного лица (указанных лиц) на построенные, реконструированные здание, сооружение и (или) на все расположенные в таких здании, сооружении помещения, машино-места в случае, если строительство, реконструкция здания, сооружения осуществлялись с привлечением средств иных лиц;
- сведения об уплате государственной пошлины за осуществление государственного кадастрового учёта и (или) государственной регистрации прав;
- адрес (адреса) электронной почты для связи с застройщиком, иным лицом (иными лицами) в случае, если строительство или реконструкция здания, сооружения осуществлялись с привлечением средств иных лиц.

При этом вышеуказанные правила не применяются:

- при вводе в эксплуатацию многоквартирного дома или иного объекта недвижимости, строительство, реконструкция которых осуществлялись с привлечением денежных средств участников долевого строительства в соответствии с законом о долевом строительстве, многоквартирного дома, построенного, реконструированного жилищно-строительным кооперативом;
- в случае, если на момент обращения застройщика с заявлением о выдаче разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию между застройщиком и иным лицом (иными лицами) не достигнуто соглашение о возникновении прав на построенные, реконструированные здание, сооружение или на все расположенные в таких здании, сооружении помещения, машино-места;

[1] П. 10 ст. 4 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ» (в ред. Федеральных законов от 30.12.2021 № 447-ФЗ, от 01.05.2022 № 124-ФЗ, от 26.12.2024 № 494-ФЗ, от 28.12.2025 № 507-ФЗ).

[2] Федеральный закон от 06.12.2021 № 408-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

- при вводе в эксплуатацию объекта капитального строительства, в отношении которого в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях оформления прав на отдельные виды объектов недвижимости и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» государственный кадастровый учёт и (или) государственная регистрация прав не осуществляются.

В-четвёртых, согласно поправкам, вступившим в силу 19.12.2022[1], до 01.09.2024 выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию осуществляется:

- уполномоченными на выдачу разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в порядке, предусмотренном ст.ст. 51 и 55 ГрК РФ (в редакции, действовавшей до 01.09.2023), если это предусмотрено нормативным правовым актом высшего исполнительного органа субъекта РФ;
- уполномоченными на выдачу разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию федеральными органами исполнительной власти, государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос» в порядке, предусмотренном ст.ст. 51 и 55 ГрК РФ (в редакции, действовавшей до 01.09.2023), если это предусмотрено нормативным правовым актом Правительства РФ.

Порядок завершения строительства ИЖС путём направления и рассмотрения уведомления об окончании строительства объекта ИЖС или садового дома был подробно проанализирован ранее в разделе 1.6.7.

Следует также отметить, что на застройщика, обеспечивающего строительство многоквартирного дома, малоэтажного жилого комплекса, после выдачи ему разрешения на ввод объекта (объектов) капитального строительства в эксплуатацию, а также на подрядчика после подписания документа, подтверждающего приёмку заказчиком жилого дома, построенного в соответствии с договором строительного подряда, денежные средства в счёт уплаты цены которого размещаются на счетах эскроу, возложена обязанность размещать в системе электронный паспорт многоквартирного дома, электронный паспорт жилого дома[2].

1.7.4. Случаи, когда разрешение на ввод объекта в эксплуатацию не требуется

В ГрК РФ прямо не перечислены случаи, когда не требуется получение разрешения, вместе с тем следует учитывать, что разрешение представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объёме в соответствии с разрешением на строительство[3]. Таким образом, нет необходимости в получении разрешения на ввод, когда отсутствует необходимость в получении разрешения на строительство[4].

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).

---

[1] Федеральный закон от 19.12.2022 № 541-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статью 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции».

[2] Федеральный закон от 24.06.2025 № 180-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и статьи 6 и 7 Федерального закона «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства».

[3] П. 1 ст. 55 ГрК РФ.

[4] Постановление ФАС Поволжского округа от 04.07.2014 по делу № А55-20807/2013; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.09.2014 № Ф05-10572/14 по делу № А40-183428/2013.

Кроме того, согласно ч. 5 ст. 9.5 КоАП РФ эксплуатация объекта капитального строительства без разрешения, за исключением случаев, когда для осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта не требуется выдача разрешения на строительство, влечёт наложение административного штрафа. Случаи, при которых получение разрешения на строительство не требуется, установлены п. 17 ст. 51 ГрК РФ (подробнее см. выше в соответствующем разделе).

Поправками, вступившими в силу с 01.03.2025, в ст. 52 ГрК РФ были закреплены положения[1], определяющие момент, когда строительство или реконструкция здания или сооружения считаются завершёнными, если такое разрешение не требуется – со дня осуществления государственного кадастрового учёта здания или сооружения (п. 13 ст. 52 ГрК РФ).

В ГрК РФ теперь прямо закреплена обязанность застройщика или иного лица, имеющего в соответствии с законом основания для приобретения прав на здание, сооружения (помещения или машино-места в таких здании, сооружении), для получения возможности их эксплуатации, осуществления государственного кадастрового учёта и (или) государственной регистрации прав на такие здание, сооружение подготовить и направить в орган регистрации прав документы, необходимые для осуществления государственного кадастрового учёта и (или) государственной регистрации прав на созданные в результате строительства (реконструкции) объект. При несоблюдении вышеуказанных условий строительство, реконструкция объектов капитального строительства не могут считаться завершёнными (п. 14 ст. 52 ГрК РФ).

1.8. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ ИНВЕСТОРОМ

1.8.1. Комплексное развитие территорий

Под комплексным развитием территории (далее – КРТ) понимается совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утверждённой документацией по планировке территории и направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, муниципальных округов, городских округов (п. 34 ст. 1 ГрК РФ).

Масштабные изменения в регулирование, посвящённое комплексному развитию территории, были внесены Федеральным законом от 30.12.2020 № 494-ФЗ[2].

На сайте Минстроя РФ ведётся информационная страница о развитии федерального законодательства в сфере КРТ[3].

Указанным федеральным законом:

1) изменены терминология и структура нормативной базы, посвящённой комплексному развитию территорий

Термин «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории» (деятельность по КУРТ) в ГрК РФ и иных нормативных правовых актах заменён на «комплексное развитие территорий».

[1] Федеральный закон от 26.12.2024 № 487-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] https://minstroyrf.gov.ru/trades/kompleksnoe-razvitie-territoriy/1-monitoring-realizatsii-mekhanizma-kompleksnogo-razvitiya-territoriy-subektami-rossiyskoy-federatsii/

[3] https://minstroyrf.gov.ru/trades/kompleksnoe-razvitie-territoriy/1-monitoring-realizatsii-mekhanizma-kompleksnogo-razvitiya-territoriy-subektami-rossiyskoy-federatsii/

Основной блок норм, регулирующих КРТ, теперь содержится в новой гл. 10 ГрК РФ, а ранее действовавшая гл. 5.1 ГрК РФ (виды деятельности по КУРТ и порядок их осуществления) утратила силу.

При этом структура новой гл. 10 ГрК РФ отличается от прежнего регулирования: нормы группируются не по видам деятельности по комплексному развитию, а преимущественно по этапам КРТ с выделением специфики в отношении конкретных видов КРТ.

2) установлены следующие виды КРТ и процедуры его осуществления

Виды деятельности по КУРТ в соответствии с ранее действовавшей гл. 5.1 ГрК РФ	Виды КРТ в соответствии с новой гл. 10 ГрК РФ
• развитие застроенных территорий (РЗТ) • комплексное освоение территории (КОТ, при этом отдельные нормы были посвящены освоению и комплексному освоению территории в целях строительства стандартного жилья) • комплексное развитие территории (КРТ, включало в себя две разновидности: по инициативе правообладателей земельных участков и по инициативе органа местного самоуправления)	• КРТ жилой застройки • КРТ нежилой застройки • комплексное развитие незастроенной территории • КРТ по инициативе правообладателей

Сравнение видов КРТ по некоторым ключевым параметрам приведено в таблице в конце настоящего раздела.

Отметим, что наименования видов КРТ не определяют, какие объекты могут быть созданы на территории по итогам КРТ, а лишь отражают ситуацию с объектами на дату принятия решения о КРТ (например, в КРТ нежилой застройки не могут быть включены территории, занятые на момент принятия решения о КРТ жилыми домами). При этом последние два варианта КРТ выделены вообще по другому принципу – по виду субъекта, реализующего КРТ.

Можно выделить следующие наиболее важные общие особенности режима КРТ в соответствии с действующим регулированием:

а. КРТ может осуществляться самостоятельно РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями, юридическим лицом, определённым РФ, оператором КРТ или лицами, с которыми заключены договоры о КРТ.

До изменений, внесённых в ГрК РФ Федеральным законом от 25.12.2023 № 627-ФЗ[1], в ГрК РФ содержалось определение понятий «юридическое лицо, определённое РФ» и «юридическое лицо, определённое субъектом РФ», под которыми понимались юридические лица, которые соответствовали следующим критериям:

- такое лицо определено Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации и обеспечивает реализацию принятого решения о КРТ;
- такое лицо создано соответственно Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием; либо доля в уставном капитале более чем на 50 % принадлежит Российской Федерации, субъекту РФ или муниципальному образованию; либо является дочерним обществом, в уставном капитале которого более 50 % принадлежит такому лицу[2].

[1] Федеральный закон от 25.12.2023 № 627-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 627-ФЗ).

[2] В соответствии с пп. 6 п. 3 ст. 33 ГрК РФ (в редакции, действовавшей до принятия закона № 627-ФЗ) под юридическим лицом, определённым Российской Федерацией, понималось юридическое лицо, которое создано Российской Федерацией или в уставном (складочном) капитале которого доля Российской Федерации составляет более 50 процентов, или дочерним обществом, в уставном (складочном) капитале которого более 50 процентов долей принадлежит такому юридическому лицу. В соответствии с пп. 7 п. 3 ст. 33 ГрК РФ (в редакции, действовавшей до принятия закона № 627-ФЗ) под юридическим лицом, определённым субъектом РФ, понималось юридическое лицо, созданное субъектом РФ, муни-

С принятием закона № 627-ФЗ в ГрК РФ введён новый термин «оператор комплексного развития территории» (далее – оператор КРТ), содержание которого аналогично содержанию термина «юридическое лицо, определённое РФ или субъектом РФ» в прежней редакции ГрК РФ[1], а определения терминов «юридическое лицо, определённое РФ», «юридическое лицо, определённое субъектом РФ» из ГрК РФ исключены. Однако в ряде статей ГрК РФ сохранилась прежняя терминология – так, например, согласно п. 1 ст. 66 ГрК РФ КРТ может осуществляться как РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием, так и «юридическим лицом, определённым РФ, юридическим лицом, определённым субъектом РФ» (при принятии закона № 627-ФЗ редакция данного пункта не претерпела изменений). Поскольку термины «юридическое лицо, определённое РФ» и «юридическое лицо, определённое субъектом РФ» законом № 627-ФЗ исключены, формально неприменимы и указанные выше дополнительные требования для таких юридических лиц. Однако представляется, что не стоит расценивать действующую редакцию ГрК РФ как допускающую возможность для РФ или субъекта РФ определить для реализации КРТ любое юридическое лицо, в том числе не контролируемое государством или муниципальным образованием.

По нашему мнению, термины «юридическое лицо, определённое РФ» и «юридическое лицо, определённое субъектом РФ» равнозначны термину «оператор КРТ», и далее мы будем употреблять их в одинаковом значении.

б. В отношении территории, подлежащей комплексному развитию, является обязательной подготовка и утверждение документации по планировке территории (далее – ДПТ)[2], что обуславливается в т. ч. тем, что целью КРТ является обеспечение сбалансированного и устойчивого развития, по общему правилу, существенной по площади территории, что предполагает чёткое планирование создаваемых объектов, в т. ч. инфраструктуры.

ГрК РФ установлено, что в ДПТ, подготовка которой осуществляется для комплексного развития территории, предусматривается очерёдность планируемого развития территории (в том числе определение этапов и максимальных сроков строительства объектов капитального строительства, включённых в решение о КРТ, этапов и максимальных сроков строительства, реконструкции необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности человека объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры, иных объектов)[3].

Однако ГрК РФ допускает реализацию решения о КРТ и (или) договора о КРТ в соответствии с ранее утверждённой ДПТ – в таком случае разработка и утверждение новой ДПТ не требуется. Для этого необходимо, чтобы решение о КРТ и (или) договор о КРТ содержали сведения о ранее утверждённой ДПТ, которая соответствует видам разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства и (или) предельным параметрам разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным Правилами землепользования и застройки[4].

в. Для принятия решения о КРТ, как правило, не требуется предварительного указания на планируемое КРТ в Правилах землепользования и застройки (ПЗЗ).

Так, в соответствии с п. 5.2 ст. 30 ГрК РФ, если иное не предусмотрено нормативным правовым актом субъекта РФ[5], решение о комплексном развитии территории может быть принято

ципальным образованием или в уставном (складочном) капитале которого доля субъекта РФ, муниципального образования составляет более 50 процентов, или дочерним обществом, в уставном (складочном) капитале которого более 50 процентов долей принадлежит такому юридическому лицу (далее – уполномоченное лицо).

[1] П. 34.1 ст. 1, п.п. 1 и 2 ст. 71 ГрК РФ.

[2] Пп. 7 п. 3 ст. 41 ГрК РФ.

[3] Пп. 7 п. 5, пп. 7 п. 7, пп. 5 п. 8 ст. 66 ГрК РФ.

[4] П. 10 ст. 66 ГрК РФ.

[5] Так, например, в п. 4 ст. 14-2 Закона Санкт-Петербурга от 24.11.2009 № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» установлен запрет на принятие решения о КРТ в отношении территории, границы которой на дату

в отношении территории, которая в соответствии с ПЗЗ на дату принятия указанного решения не определена в качестве такой территории, либо в отношении территории, границы которой не совпадают с границами территории, указанной в ПЗЗ в качестве территории, в отношении которой допускается осуществление деятельности по её комплексному развитию.

Стоит отметить, что из п. 3.4 ст. 33 ГрК РФ следует, что при реализации КРТ не в соответствии с градостроительным регламентом ПЗЗ требуется последующая корректировка ПЗЗ, т. е. в некоторых случаях в итоге сведения о территориях КРТ всё равно будут отражены в ПЗЗ.

г. Установленные в решении о КРТ параметры застройки могут не совпадать с текущим зонированием и градостроительными регламентами, при этом именно в соответствии с решением о КРТ и утверждённым на его основании ППТ приводятся Генплан и ПЗЗ.

Так, в соответствии с пп. 5 п. 1 ст. 67 ГрК РФ указываемые в решении о КРТ основные виды разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства, предельные параметры разрешённого строительства могут не соответствовать основным видам разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства и (или) предельным параметрам разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным ПЗЗ.

Если для реализации решения о КРТ требуется внесение изменений в Генплан, ПЗЗ, подготовка ДПТ осуществляется одновременно с подготовкой изменений в Генплан и ПЗЗ, и утверждение указанной ДПТ допускается до утверждения соответствующих изменений в Генплан, ПЗЗ (п. 10.2 ст. 45 ГрК РФ).

В свою очередь, изменения в Генплан и ПЗЗ, которые требуются для реализации решения о КРТ, должны быть внесены в срок не позднее чем 90 дней со дня утверждения проекта планировки территории в целях КРТ (п. 2.1 ст. 24, п. 3.4 ст. 33 ГрК РФ).

Также нормативное регулирование позволяет не учитывать действующую ДПТ при подготовке ДПТ в соответствии с решением о КРТ.

Так, в п.п. 10.2 и 10.3 ст. 45 ГрК РФ закреплено, что подготовка ДПТ в целях реализации решения о КРТ[1] осуществляется в соответствии с таким решением без учёта ранее утверждённой в отношении этой территории ДПТ, если иное не предусмотрено таким решением. В случае разработки и утверждения ДПТ в целях реализации решения о КРТ ранее утверждённая ДПТ в отношении соответствующей территории утрачивает силу со дня утверждения новой ДПТ в целях КРТ.

Таким образом, очевидно, что в рамках нового законодательства реализован «московский вариант» работы с градостроительными документами, когда решение о КРТ определяет параметры развития и застройки территории, а вся градостроительная документация подлежит приведению в соответствие с таким решением.

С 05.07.2025 для Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя установлено специальное правило о том, что ДПТ, утверждаемая до внесения изменений в Генплан и ПЗЗ в целях реализации решения о КРТ, может быть реализована без учёта положений Генплана и ПЗЗ. Последующее внесение изменений в Генплан и ПЗЗ осуществляется без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в срок, установленный НПА органов исполнительной власти Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя (п. 9.2 ст. 63 ГрК РФ)[2].

принятия указанного решения не совпадают с границами территории, указанной в ПЗЗ Санкт-Петербурга в качестве территории, в границах которой предусматривается осуществление КРТ, для КРТ жилой застройки.

[1] До внесения правок законом № 486-ФЗ, вступивших в силу 01.03.2025, п. 10.2 ст. 45 ГрК РФ допускал подготовку ДПТ без учёта действующей ДПТ, а также положения о параллельном внесении изменений в Генплан, ПЗЗ не только на основании решения о КРТ, но и на основании договора о КРТ. Формально это допускало трактовку, согласно которой допускается возможность осуществлять КРТ по инициативе правообладателей без учёта действующей ДПТ, Генплана и ПЗЗ, поскольку в соответствии с п. 4 ст. 70 ГрК РФ для заключения договора о КРТ с правообладателями принятие решения о КРТ не требуется. Тем не менее в других случаях положения ГрК РФ о корректировке Генплана и ПЗЗ речь шла только о решении о КРТ (но не договоре о КРТ). Закон № 486-ФЗ устранил это противоречие, исключив из п. 10.2 ст. 45 ГрК РФ ссылку на договор о КРТ.

[2] Введена Федеральным законом от 24.06.2025 № 181-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статью 32.1 Жилищного кодекса Российской Федерации».

д. При реализации КРТ жилой и нежилой застройки действующее регулирование предусматривает возможность изъятия входящих в территорию КРТ земельных участков и находящихся на них объектов / прекращения прав на них, что будет более подробно раскрыто далее.

е. В решении о КРТ в обязательном порядке устанавливаются расчётные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры и расчётные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения, установленные градостроительным регламентом в отношении территории, подлежащей комплексному развитию[1].

ж. При реализации КРТ жилой, нежилой застройки, КРТ незастроенной территории лицо, реализующее КРТ по договору о КРТ, или оператор КРТ, реализующий решение о КРТ, обязан обеспечить благоустройство территории[2].

Отметим, что основная система норм ГрК РФ о КРТ утверждена законом № 494-ФЗ[3], который заменил собой содержавшееся ранее в ГрК РФ регулирование деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории. Закон № 494-ФЗ вступил в силу 30.12.2020, однако в нём был предусмотрен целый ряд переходных положений в отношении ранее заключённых договоров в целях комплексного развития (ст. 18 закона № 494-ФЗ). Ключевые из них предполагают, что новые нормы распространяются на правоотношения, возникшие после дня его вступления в силу.

Ранее заключённые договоры в целях комплексного развития, а также договоры, предусматривающие предоставление земельных участков из государственной или муниципальной собственности в целях реализации указанных договоров, сохраняют своё действие. Изменение и расторжение указанных договоров осуществляются в порядке, действовавшем на день заключения договоров.

Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в целях реализации указанных договоров осуществляется в соответствии с положениями ЗК РФ в ранее действовавшей редакции.

Одновременно в ряде случаев возможен «переход» на новое регулирование, например, на этапе до момента заключения договора о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей по старым правилам (п. 2 ст. 18 закона № 494-ФЗ), по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ при реализации договоров о развитии застроенной территории (п. 6 ст. 18 закона № 494-ФЗ).

Помимо этого, для реализации действующих положений о КРТ требуется принятие большого количества подзаконных актов федерального и регионального уровней. Так, на федеральном уровне приняты акты Правительства РФ, которыми:

- определён порядок проведения торгов в целях заключения договора о КРТ[4]. При этом Правительством РФ и нормативным правовым актом субъекта РФ могут быть определены дополнительные требования к участникам торгов;
- определён специальный порядок опубликования проекта решения о КРТ жилой застройки и нежилой застройки, принимаемого Правительством РФ[5];

---

[1] Пп. 5.1 п. 1, пп. 1 п. 2.1 ст. 67 ГрК РФ.

[2] Пп. 2 п. 2.1 ст. 67, пп. 6.1 п. 4 ст. 68 ГрК РФ.

[3] См. Федеральный закон от 30.12.2020 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» (далее – закон № 494-ФЗ).

[4] См. Постановление Правительства РФ от 04.05.2021 № 701 «Об утверждении Правил проведения торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории, Правил определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории при принятии решения о комплексном развитии территории Правительством Российской Федерации и Правил заключения договора о комплексном развитии территории посредством проведения торгов в электронной форме» (далее – Постановление № 701).

[5] Пп. 2 п. 6, пп. 2 п. 7 ст. 66 ГрК РФ. См. п. 16 Правил принятия Правительством РФ решения о КРТ и согласования такого решения с субъектом РФ, в границах которого расположена территория, подлежащая комплексному развитию, утв. Постановлением Правительства РФ от 14.07.2021 № 1184.

- определены случаи, в которых могут проводиться торги на право заключения двух и более договоров о КРТ[1];
- определены случаи, содержание, порядок заключения соглашения, заключаемого оператором КРТ с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ или уполномоченным органом местного самоуправления в целях реализации решения о КРТ, принимаемого Правительством РФ[2];
- определён порядок согласования с федеральным органом исполнительной власти, исполнительным органом субъекта РФ или органом местного самоуправления, уполномоченными на предоставление находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры в границы территории, подлежащей комплексному развитию включения государственных (муниципальных) земельных участков, смежных с земельными участками правообладателей – инициаторов КРТ по инициативе правообладателей[3].

Помимо этого, в развитие положений ГрК РФ принимаются, в частности, следующие акты:

- нормативным правовым актом субъекта РФ должны быть установлены критерии технического износа для включения в решение о КРТ жилой застройки МКД, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции[4], а также критерии высокого уровня износа, ненадлежащего технического состояния или отсутствия систем инженерно-технического обеспечения домов блокированной застройки, объектов индивидуально-жилищного строительства для включения в решение о КРТ жилой застройки, которые не признаны аварийными;
- Правительством РФ либо нормативным правовым актом субъекта РФ могут быть определены объекты недвижимости, которые не могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ жилой и нежилой застройки[5];
- нормативным правовым актом субъекта РФ определяются случаи, содержание, порядок заключения и реализации аналогичного соглашения, заключаемого в целях реализации решения о КРТ, принимаемого субъектом РФ[6];
- в целях принятия и реализации решения о КРТ жилой застройки нормативным правовым актом субъекта РФ устанавливаются порядок реализации решения о КРТ, порядок определения границ территории, подлежащей комплексному развитию, иные требования к комплексному развитию территории[7];

---

[1] П. 1 ст. 69 ГрК РФ. См. п. 2 Постановления № 701 (в редакции Постановления Правительства РФ от 07.07.2025 № 1025).

[2] П. 5 ст. 71 ГрК РФ. См. Постановление Правительства РФ от 22.06.2024 № 846 «Об утверждении Правил заключения оператором комплексного развития территории соглашения с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, главой местной администрации в целях реализации решения о комплексном развитии территории, принимаемого Правительством Российской Федерации».

[3] П. 2 ст. 70 ГрК РФ. См. Постановление Правительства РФ от 19.08.2020 № 1260 «Об утверждении Правил согласования включения в границы территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, земельных участков для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур».

[4] Пп. 3 п. 8 ст. 65 ГрК РФ. Например, Постановление Правительства Ленинградской области от 12.07.2021 № 443 «Об определении критериев многоквартирных домов, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, расположенных в границах застроенной территории, в отношении которой осуществляется комплексное развитие территории жилой застройки в Ленинградской области».

[5] Например, Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 06.07.2022 № 409 «Об определении объектов недвижимого имущества, которые не могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территорий жилой и нежилой застройки в Краснодарском крае».

[6] П. 6 ст. 71 ГрК РФ.

[7] Например, Постановление Правительства МО от 26.01.2021 № 29/3 «О порядке комплексного развития территорий в Московской области»; Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 14.09.2021 № 215 «Об утверждении Порядка определения границ территории, подлежащей комплексному развитию в Карачаево-Черкесской Республике».

- нормативным правовым актом субъекта РФ должен быть установлен срок для проведения общих собраний собственников помещений в МКД, предусмотренных пп. 2 п. 2 ст. 65 ГрК РФ (соответствующих определённых субъектом РФ критериям технического износа) в предусмотренных ГрК РФ и ЖК РФ рамках[1];
- нормативным правовым актом субъекта РФ определяется порядок заключения договора о КРТ по инициативе правообладателей[2].

По состоянию на 4 февраля 2025 года по информации Минстроя России механизм КРТ реализуется в 77 субъектах РФ, принято 720 решений о КРТ, в том числе 283 решения о КРТ жилой застройки[3].

1.8.2. КРТ жилой застройки

На федеральном уровне закреплена возможность вовлечения в процедуру КРТ жилой застройки не только МКД, которые признаны в установленном порядке аварийными, но и МКД, а также домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства, которые хотя и не признаны аварийными, но соответствуют критериям существенного износа.

Так, в п. 2 ст. 65 ГрК РФ закреплено, что комплексное развитие территории жилой застройки осуществляется в отношении застроенной территории, в границах которой расположены:

1) МКД, признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции[4];
2) МКД, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции и которые соответствуют критериям, установленным нормативным правовым актом субъекта РФ исходя из одного или нескольких следующих требований:
   - физический износ основных конструктивных элементов МКД (крыша, стены, фундамент) превышает определённое субъектом РФ значение;
   - совокупная стоимость услуг и (или) работ по капитальному ремонту конструктивных элементов МКД и внутридомовых систем инженерно-технического обеспечения, входящих в состав общего имущества в МКД, в расчёте на один квадратный метр общей площади жилых помещений превышает стоимость, определённую нормативным правовым актом субъекта РФ;
   - МКД построены в период индустриального домостроения, определённый субъектом РФ, по типовым проектам, разработанным с использованием типовых изделий стен и (или) перекрытий;

---

[1] Например, Постановление администрации Курской области от 21.09.2021 № 975-па «Об установлении предельного срока для проведения общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах, не признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции и включённых в проект решения о комплексном развитии территории жилой застройки, по вопросу включения многоквартирного дома в решение о комплексном развитии территории жилой застройки в Курской области».

[2] Например, Закон Санкт-Петербурга от 03.09.2021 № 414-100 «О порядке заключения договора о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости».

[3] https://minstroyrf.gov.ru/trades/kompleksnoe-razvitie-territoriy/1-monitoring-realizatsii-mekhanizma-kompleksnogo-razvitiyaterritoriy-subektami-rossiyskoy-federatsii/

[4] См. Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом». В соответствии с п. 34 Положения основанием для признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции является аварийное техническое состояние его несущих строительных конструкций (конструкции) или многоквартирного дома в целом, характеризующееся их разрушением либо повреждениями и деформациями, свидетельствующими об исчерпании несущей способности и опасности обрушения многоквартирного дома, и (или) кренами, которые могут вызвать потерю устойчивости многоквартирного дома. В случае, если многоквартирный дом признан аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, жилые помещения, расположенные в таком многоквартирном доме, являются непригодными для проживания. Решение о выявлении оснований для признания многоквартирного дома аварийным принимается межведомственной комиссией по предусмотренной Положением процедуре.

- МКД находятся в ограниченно работоспособном техническом состоянии (порядок признания таковыми установлен Минстроем России[1]);
- в МКД отсутствуют централизованные системы инженерно-технического обеспечения, определённые субъектом РФ;

3) дома блокированной застройки, объекты индивидуального жилищного строительства, которые признаны аварийными или которые соответствуют критериям, установленным субъектом Российской Федерации и характеризующим их высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения.

В границы территории, в отношении которой принимается решение о КРТ жилой застройки, помимо указанных МКД, могут быть включены иные земельные участки и расположенные на них объекты недвижимого имущества, в т. ч. нежилые объекты, при условии, что такие объекты расположены в границах элемента планировочной структуры поселения, муниципального округа, городского округа, в котором расположены указанные выше объекты.

С целью оказания методического и методологического содействия органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления в подготовке и принятии решений по комплексному развитию территорий жилой застройки Фондом «Институт экономики города» по заказу государственной корпорации – Фонда содействия реформированию ЖКХ подготовлены Методические рекомендации по комплексному развитию территорий жилой застройки[2] (не являются нормативным актом и носят исключительно рекомендательный характер).

Помимо этого, согласно п. 7 ст. 68 ГрК РФ договором о КРТ могут быть предусмотрены обязанность исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления обеспечить строительство/реконструкцию, в том числе за границами территории КРТ, объектов транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры, необходимых для реализации решения, срок выполнения указанной обязанности, а также осуществление мероприятий, необходимых для подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

Внесение изменений в решение о КРТ осуществляется в порядке, предусмотренном для его принятия, со следующей оговоркой. Опубликование проекта внесения изменений в решение о КРТ, а для КРТ нежилой застройки также направление правообладателям объектов недвижимого имущества в границах КРТ предложения о заключении договора о КРТ не требуется в случае:

- внесения изменений в сведения о местоположении, площади и границах территории КРТ в целях исключения из её границ одного или нескольких земельных участков либо включения в её границы одного или нескольких земельных участков, предназначенных для строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры;
- внесения изменений в перечень объектов капитального строительства в целях исключения одного или нескольких объектов из решения о КРТ и (или) включения в соответствующий перечень одного или нескольких объектов капитального строительства, созданных (выявленных) после принятия решения о КРТ;
- изменения основных видов разрешённого использования земельных участков в целях строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры;
- изменения предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, предусмотренных решением о комплексном развитии территории, но не более чем на 10 %[3].

[1] См. Приказ Минстроя России от 26.08.2021 № 610/пр «Об установлении Порядка признания многоквартирных домов находящимися в ограниченно работоспособном техническом состоянии».

[2] https://minstroyrf.gov.ru/docs/222080/ (дата последнего обращения – 20.02.2025).

[3] П.п. 7, 8 ст. 67 ГрК РФ.

Схема 6. ПРОЦЕДУРА ПРИНЯТИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЯ О КРТ ЖИЛОЙ ЗАСТРОЙКИ



(1) Согласно п. 2 ст. 10.9 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» многоквартирный дом, включённый в программу реновации жилищного фонда в Москве, может быть включён в границы территории КРТ без проведения общего собрания собственников такого многоквартирного дома. При этом в случае исключения такого многоквартирного дома из программы реновации такой многоквартирный дом считается исключённым из территории КРТ. При этом гарантии прав жильцов, в том числе на предоставление равнозначного жилого помещения, обеспечиваются в соответствии со ст. 7.3 Закона Российской Федерации от 15.04.1993 № 4802-I «О статусе столицы Российской Федерации».

(2) Решение о КРТ может приниматься Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или главой местной администрации, исходя из закреплённого в п. 2 ст. 66 ГрК РФ распределения полномочий, в т. ч. исходя из источника финансирования КРТ, вовлекаемой в КРТ территории. Требования к решению о КРТ, в т. ч. его содержанию, закреплены в ст. 67 ГрК РФ.

(3) Порядок заключения договора о КРТ и проведения торгов установлен в ст. 69 ГрК РФ. В частности, данной статьёй установлены обязательные требования к участникам торгов: им может являться юридическое лицо при условии, что такое лицо либо его учредитель (участник), или любое из его дочерних обществ, или его основное общество, или любые из дочерних обществ его основного общества имеет за последние 5 лет опыт участия в строительстве объектов капитального строительства в совокупном объёме не менее 10 % от объёма строительства, предусмотренного решением о КРТ, который подтверждается наличием полученных разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства в качестве застройщика, и (или) технического заказчика, и (или) генерального подрядчика. Правительством РФ, нормативным правовым актом субъекта РФ могут быть определены дополнительные требования к участникам торгов. В случае осуществления КРТ оператором КРТ решение о проведении торгов на право заключения договора о КРТ принимается таким оператором КРТ (п. 3 ст. 71 ГрК РФ).

(4) Требования к договору о КРТ установлены ст. 68 ГрК РФ.
В частности, в соответствии с пп. 10 п. 4 ст. 68 ГрК РФ в договор включается обязательство исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления предоставить лицу, заключившему договор, в аренду без проведения торгов земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена и которые не обременены правами третьих лиц, в целях строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры, иных объектов капитального строительства в соответствии с утверждённой документацией по планировке территории, а также в соответствующих случаях обязательство выдать разрешения на использование земель и земельных участков. Предоставление участков в аренду без торгов в данном случае предусмотрено также пп. 13 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ.

(5) Лицо, заключившее договор о КРТ, несёт существенные затраты на подготовку ДПТ (если требуется подготовка новой ДПТ), проектирование, строительство, изъятие объектов недвижимости / предоставление возмещения за жилое помещение или другого замещающего помещения. Целью же осуществления КРТ является возникновение у осуществляющего его лица права собственности на создаваемые объекты. Так, в соответствии с п. 8 ст. 68 ГрК РФ право собственности на объекты капитального строительства, линейные объекты, созданные лицом, заключившим договор о КРТ в соответствии с таким договором за свой счёт, возникает у такого лица, за исключением объектов, подлежащих передаче или приобретению в соответствии с договором в государственную или муниципальную собственность, в том числе объектов транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры. Условия передачи или приобретения таких объектов в государственную (муниципальную) собственность, в том числе порядок их использования (эксплуатации), технического обслуживания лицом, заключившим договор и создавшим указанные объекты, определяются договором о КРТ. При этом допускается включение в договор о КРТ условия об использовании (эксплуатации), техническом обслуживании таких объектов лицом, заключившим договор о КРТ и создавшим такие объекты, в течение срока договора о КРТ.

Допускается внесение изменений в заключённый договор о КРТ после внесения изменений в решение о КРТ (данное правило неприменимо к договору о КРТ, заключённому по инициативе правообладателей, в связи с отсутствием в таком случае решения о КРТ)[1].

Отметим, что ст.ст. 67–69 ГрК РФ сформулированы общим образом для всех видов КРТ с выделением специфики для конкретного вида, ввиду чего общие положения о решении о КРТ, договоре о КРТ и порядке его заключения применяются и в отношении иных видов КРТ (при отсутствии специальных норм), поэтому они повторно не будут раскрываться нами в следующих подразделах.

Отдельно остановимся на порядке включения МКД, которые не признаны аварийными, но которые соответствуют «критериям существенного износа», установленным нормативным правовым актом субъекта РФ исходя из ориентиров, закреплённых в ГрК РФ, в решение о КРТ, а также вопросах предоставления иного жилого помещения / компенсации правообладателям помещений в таких МКД.

МКД, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции и которые соответствуют «критериям существенного износа», включённые в проект решения о КРТ, включаются в итоговое решение о КРТ:

- по решению общих собраний собственников помещений МКД (в голосовании принимают участие только собственники жилых помещений, решение принимается не менее чем двумя третями (2/3) голосов собственников жилых помещений, п. 1.3 ст. 46 ЖК РФ);
- в случае, если общие собрания собственников помещений МКД не были проведены в установленный для этого срок, если законом субъекта РФ не установлены иные правила включения МКД в решение о КРТ (п. 5 ст. 67 ГрК РФ).

Исключение МКД из решения о КРТ жилой застройки, в том числе МКД, включённого в такое решение ввиду непроведения общего собрания, осуществляется на основании решения, принятого на общем собрании собственников помещений в таком МКД (в голосовании также принимают участие только собственники жилых помещений, решение принимается не менее чем одной третью (1/3) голосов собственников жилых помещений, п. 1.3 ст. 46 ЖК РФ). При этом такое решение может быть принято только до дня утверждения документации по планировке территории в целях реализации решения о КРТ жилой застройки (п. 6 ст. 67 ГрК РФ).

Отметим, что собственники нежилых объектов исключены из вопросов голосования (их голос не учитывается при голосовании по вопросам участия в КРТ), и единственное их право – на получение компенсации за изъятое имущество при принятии решения о КРТ.

[1] П. 17 ст. 68 ГрК РФ.

Итоговое решение о том, будет или нет МКД «с критериями» включён в КРТ, оставлено за собственниками жилых помещений, но волеизъявление ограничено по времени – до дня утверждения ДПТ.

Последствия для собственников жилых помещений попадания МКД в КРТ урегулированы ст. 32.1 ЖК РФ[1]:

1. Выкуп жилого помещения с предоставлением равноценного возмещения или другого жилого помещения с зачётом его стоимости при определении размера возмещения за изымаемое жилое помещение (нормативным правовым актом субъекта РФ может быть предусмотрено право собственников жилых помещений, нанимателей жилых помещений на получение «равнозначного» жилого помещения).
2. Оформление выкупа осуществляется путём заключения «договора, предусматривающего переход права собственности на жилое помещение».
   Если договор не подписан собственником квартиры в течение 45 дней со дня его получения, лицо, обеспечивающее реализацию решения о КРТ, лицо, с которым заключён договор о КРТ жилой застройки, вправе обратиться в суд с требованием о понуждении указанного собственника к заключению указанного договора, об освобождении жилого помещения и о передаче его в собственность истцу.
3. При наличии на таком жилом помещении ограничений и обременений (например, ипотеки) они автоматически переносятся на предоставленное равнозначное помещение.

В отношении же правообладателей нежилых помещений в соответствующих МКД действует иной порядок: помещения у них изымаются для государственных (муниципальных) нужд по правилам ЗК РФ с предоставлением возмещения, а ст. 32.1 ЖК РФ не распространяется на правоотношения с ними, в частности, не предусмотрено предоставление другого помещения взамен изымаемого.

1.8.3. КРТ нежилой застройки

Комплексное развитие территории нежилой застройки осуществляется в отношении застроенной территории, в границах которой расположены земельные участки[2]:

- на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением МКД), признанные в установленном Правительством РФ порядке аварийными и подлежащими сносу или реконструкции;
- на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением МКД), снос, реконструкция которых планируются на основании адресных программ, утверждённых высшим органом исполнительной власти субъекта РФ;
- ВРИ которых и (или) ВРИ и характеристики расположенных на них объектов капитального строительства не соответствуют ВРИ земельных участков и объектов капитального строительства и предельным параметрам строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным ПЗЗ;
- на которых расположены объекты капитального строительства, являющиеся в соответствии с гражданским законодательством самовольными постройками.

Исходя из формулировки нормы ГрК РФ можно сделать вывод о достаточности двух земельных участков, соответствующих указанным выше критериям, для осуществления КРТ нежилой застройки.

В границы территории, в отношении которой принимается решение о КРТ нежилой застройки, могут быть включены иные земельные участки и (или) расположенные на них объекты недви-

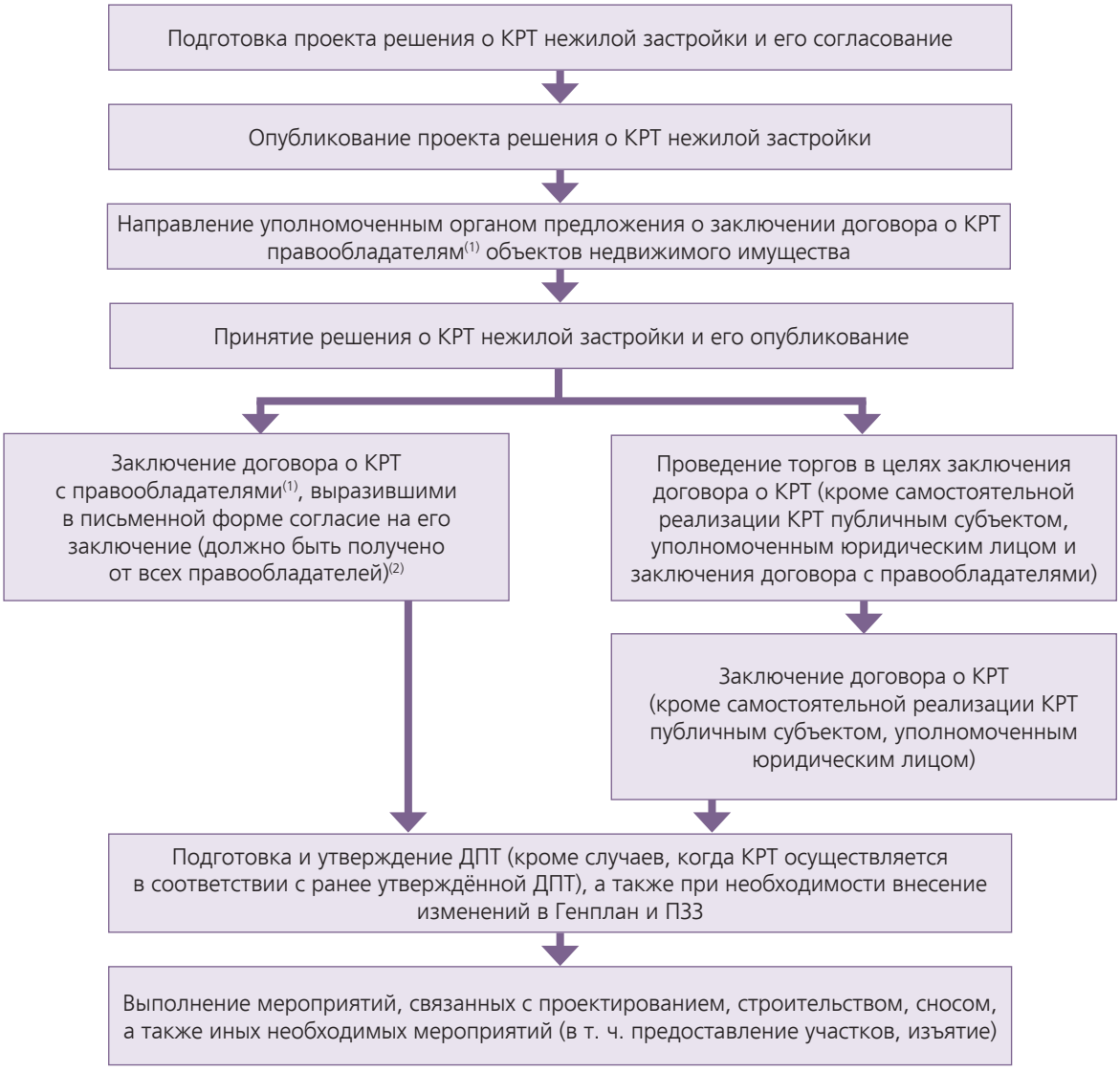
[1] Для жильцов жилых помещений в случае попадания МКД в КРТ на территории Москвы установлены особенности ст. 7.3 Закона Российской Федерации от 15.04.1993 № 4802-I «О статусе столицы Российской Федерации».

[2] П. 4 ст. 65 ГрК РФ.

жимого имущества, при условии что такие объекты расположены в границах того же элемента планировочной структуры.

Однако в такие границы не могут быть включены МКД, дома блокированной застройки, объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома, иные объекты капитального строительства, расположенные на земельных участках, предназначенных для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства (соответствующие объекты могут располагаться только в границах КРТ жилой застройки).

Схема 7. ПРОЦЕДУРА ПРИНЯТИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЯ О КРТ НЕЖИЛОЙ ЗАСТРОЙКИ



(1) Предложение о заключении договора о КРТ направляется правообладателям объектов недвижимого имущества, расположенных в границах такой территории, за исключением:

а) правообладателей объектов недвижимого имущества (находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальной собственности), включённых в проект такого решения в соответствии с п. 10 ст. 65 ГрК РФ;

б) лиц, не являющихся собственниками земельного участка и (или) расположенного на нём объекта недвижимого имущества, если срок действия права пользования таким земельным участком и (или) расположенным на нём объектом недвижимого имущества составляет на день направления указанного уведомления менее чем 5 лет;

в) правообладателей сетей инженерно-технического обеспечения, необходимых для функционирования объектов капитального строительства, расположенных в границах территории, подлежащей комплексному развитию.
При этом, как мы указывали выше в разделе 1.8.2, ГрК РФ предусматривает случаи, когда при изменении решения о КРТ направление предложения о заключении договора о КРТ правообладателям не осуществляется.

(2) Если в течение 60 дней со дня направления проекта договора о КРТ правообладателям такой договор не будет заключён, орган исполнительной власти, орган местного самоуправления вправе принять решение о самостоятельной реализации решения о КРТ, о её реализации оператором КРТ или о проведении торгов на заключение договора о КРТ (п. 7.1 ст. 66 ГрК РФ).

1.8.4. Комплексное развитие незастроенной территории

Комплексное развитие незастроенной территории (КРТ незастроенной территории) осуществляется в границах одного или нескольких элементов планировочной структуры, их частей или в границах территории, на которой могут быть выделены один или несколько элементов планировочной структуры (при отсутствии на такой территории выделенных элементов планировочной структуры), и на которых расположены земельные участки, которые:

- находятся в государственной или муниципальной собственности, либо земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, в том числе с расположенными на них объектами капитального строительства;
- не обременены правами третьих лиц (земельные участки, объекты капитального строительства), за исключением сервитутов, публичных сервитутов.

Схема 8. ПРОЦЕДУРА ПРИНЯТИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЯ О КОМПЛЕКСНОМ РАЗВИТИИ НЕЗАСТРОЕННОЙ ТЕРРИТОРИИ



Соответственно, комплексное развитие незастроенной территории не требует наличия именно в прямом смысле «незастроенной» (свободной от объектов капитального строительства) территории. Объекты капитального строительства могут существовать на таких участках, однако и участки, и объекты должны находиться в публичной собственности и не должны быть обременены правами третьих лиц.

Отметим, что особенности осуществления единым институтом развития и организации по развитию туризма комплексного развития незастроенной территории установлены Федеральным законом от 24.07.2008 № 161-ФЗ[1].

Как можно видеть, предоставление участков в аренду без торгов при КРТ незастроенной территории приобретает особое значение и в соответствии с законодательством выделяется в отдельный этап процедуры КРТ. Данное обстоятельство объясняется тем, что, как было указано ранее, участки и объекты капитального строительства не должны быть обременены правами третьих лиц, соответственно, лицом, осуществляющим КРТ, права на объекты не могут быть получены ввиду изъятия, а также они изначально не принадлежат такому лицу, т. е. для реализации КРТ всегда будет требоваться предоставление участков.

1.8.5. КРТ по инициативе правообладателей

КРТ по инициативе правообладателей осуществляется одним или несколькими правообладателями земельных участков и (или) объектов недвижимого имущества, расположенных в границах комплексного развития территории (за исключением правообладателей линейных объектов), в том числе лицами, которым земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставлены в аренду, в безвозмездное пользование в соответствии с земельным законодательством (срок действия прав на земельный участок в последнем случае должен составлять не менее 5 лет на день заключения договора о КРТ).

Схема 9. ПРОЦЕДУРА КРТ ПО ИНИЦИАТИВЕ ПРАВООБЛАДАТЕЛЕЙ[2]



(1) Если по истечении 60 календарных дней со дня направления правообладателям проекта договора о КРТ подписанный правообладателями договор о КРТ не представлен в орган местного самоуправления, последний вправе принять решение об отказе от заключения такого договора.

(2) Как уже было указано, для заключения договора с правообладателями принятие решения о комплексном развитии не требуется. При этом сведения, подлежащие включению в решение о комплексном развитии территории, подлежат включению в такой договор.

[1] Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

[2] В соответствии со ст. 70 ГрК РФ порядок заключения договора определяется нормативным правовым актом субъекта РФ, ввиду чего далее будут приведены только общие этапы процедуры КРТ по инициативе правообладателей, которые следуют из ст. 70 ГрК РФ.

Ст. 70 ГрК РФ также регулирует порядок получения согласия на заключение договора в случае осуществления КРТ не собственником участка.

По общему правилу в границы территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе правообладателей, не могут быть включены земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества, не принадлежащие таким правообладателям[1].

1.8.6. Лица, реализующие КРТ. Реализация КРТ с привлечением оператора КРТ

С учётом п. 1 ст. 66 ГрК РФ решение о КРТ может быть реализовано либо публично-правовым образованием / уполномоченным лицом (оператором КРТ), либо лицами, с которыми по итогам торгов заключены договоры о КРТ – частные инвесторы, либо правообладателями (в отсутствие решения о КРТ).

Реализация одного решения о КРТ и уполномоченным лицом (оператором КРТ), и частными инвесторами ГрК РФ формально не предусмотрена. Однако, как будет показано ниже, оператор вправе принимать решения о заключении договоров о КРТ, проводить торги и заключать такие договоры.

Право на получение земельного участка целевым образом (без проведения торгов) в соответствии с пп. 13 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ имеют лица, реализующие КРТ (т. е. либо уполномоченное лицо [оператор КРТ], либо частные инвесторы).

В отношении частных инвесторов ст. 68 ГрК РФ устанавливает следующие условия и ограничения по привлечению третьих лиц к реализации КРТ:

А) уступка права аренды предоставленных под реализацию КРТ земельных участков не допускается (п. 9 ст. 68 ГрК РФ);
Б) допускается передача участков в субаренду без согласия арендодателя (п. 12 ст. 68 ГрК РФ);
В) допускается привлечение третьих лиц для реализации КРТ (с возложением на такое лицо обязательств по выполнению определённого вида или отдельных этапов работ либо по финансированию затрат, связанных с исполнением договора, – т. е. допускается заключение инвестиционных договоров, договоров простого товарищества, договоров подряда и т. п.) (п. 11 ст. 68 ГрК РФ).

Особенности реализации КРТ оператором КРТ установлены ст. 71 ГрК РФ. Оператор КРТ вправе самостоятельно реализовывать КРТ или же:

А) заключить договор о комплексном развитии территории по итогам проведения торгов

В таком случае оператор КРТ принимает решение о проведении торгов на заключение договора о КРТ, определяет организатора торгов и заключает такой договор. Отметим, что в остальном торги проводятся в общем порядке, установленном ст. 69 ГрК РФ. В случае, если оператору КРТ предоставлен земельный участок в аренду, оператор КРТ вправе передать такой земельный участок в субаренду без согласия арендодателя[2]. Указанное положение ГрК РФ может быть ис-

[1] По согласованию с федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления, уполномоченными на предоставление находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры в границы территории, подлежащей комплексному развитию, могут включаться земельные участки, находящиеся в государственной и (или) муниципальной собственности и не обременённые правами третьих лиц, при условии что такие земельные участки являются смежными по отношению к одному или нескольким земельным участкам правообладателей земельных участков.

[2] Отметим, что до внесения изменений в ГрК РФ передача юридическим лицом, уполномоченным Правительством РФ или субъектом РФ на реализацию решения о КРТ, предоставленных ему в аренду земельных участков в субаренду третьим лицам, формально не допускалась – такой позиции придерживалась, в частности, ФАС России (такая позиция регулятора была выражена в Письме № I М 7310222 от 02.08.2022). С принятием закона № 627-ФЗ привлечение оператором КРТ третьих лиц к реализации решения о КРТ стало возможным.

толковано как допускающее для привлечённого по договору о КРТ инвестора самостоятельно обратиться за предоставлением ему в аренду земельного участка для реализации договора о КРТ, если такой земельный участок не предоставлен оператору КРТ.

Б) привлечь к реализации решения о КРТ свои дочерние общества

Оператор КРТ также вправе передавать земельные участки таким привлечённым дочерним обществам предоставленные ему земельные участки в субаренду без согласия арендодателя.

Отметим, что привлечение своих дочерних обществ оператором КРТ к реализации решения о КРТ осуществляется без торгов.

В целях реализации решения о КРТ оператором КРТ может быть заключено соглашение с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ или уполномоченным органом местного самоуправления. Случаи, содержание, порядок заключения и реализации указанного соглашения определяются – в зависимости от того, каким публичным органом принято решение о КРТ, – Правительством РФ[1] или высшим исполнительным органом власти субъекта РФ[2] (п.п. 5–7 ст. 71 ГрК РФ).

Отметим, что механизм оператора КРТ в настоящее время не доработан и порождает значительные сложности для привлечения частных инвесторов, так как при реализации КРТ самим оператором КРТ возникают существенные организационные и финансовые сложности:

1) с учётом нахождения оператора КРТ в государственной собственности более чем на 50 % привлечение банковского финансирования осложнено невозможностью получения банком поручительств за возврат кредитных средств от мажоритарного участника, так как это в бюджетном законодательстве приравнивается к расходным обязательствам бюджета;
2) мажоритарный характер участия государства порождает существенные риски субсидиарной ответственности по долгам оператора КРТ при нереализации проекта;
3) проблемы корпоративного контроля и принятия решений при расхождении позиции мажоритарного участника с мнением профессионального частного девелопера, являющегося миноритарием;
4) дублирующаяся финансовая нагрузка на частного партнёра в связи с возложением на него обязательств по приобретению доли в операторе КРТ (со всеми сложностями этой процедуры) и расходов оператора КРТ на строительство социальной инфраструктуры, т. е. платёж за участие в операторе КРТ оказывается сверх стандартного объёма расходов девелопера и не может быть учтён в себестоимости, т. е. идёт из чистой прибыли;
5) невозможность выкупа доли мажоритарного участника до завершения проекта и возникновение корпоративных сложностей с реализацией выкупа в момент формирования прибыли на операторе КРТ.

Эти сложности в целом могут так или иначе преодолеваться, когда на стороне публичного субъекта находятся профессионалы, понимающие особенности формирования затрат девелопера и банковского финансирования, однако это в целом редкость, и поэтому механизм оператора КРТ популярен только в качестве возможности получения без торгов права на реализацию КРТ, однако в последующем все эти сложности становятся почти непреодолимой преградой для реализации проекта КРТ на самом операторе КРТ.

[1] См. Постановление Правительства РФ от 22.06.2024 № 846 «Об утверждении Правил заключения оператором комплексного развития территории соглашения с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, главой местной администрации в целях реализации решения о комплексном развитии территории, принимаемого Правительством Российской Федерации».

[2] См., напр., Постановление Правительства Ленинградской области от 03.10.2024 № 676 «Об утверждении Правил заключения оператором комплексного развития территории соглашения».

1.8.7. Возможности изъятия объектов при КРТ

В п. 7 ст. 65 ГрК РФ закреплена возможность изъятия для государственных или муниципальных нужд земельных участков с расположенными на них объектами недвижимого имущества в границах территории, в отношении которой принято решение о КРТ жилой застройки или решение о КРТ нежилой застройки. Соответственно, изъятие возможно только при указанных двух видах КРТ.

Данное обстоятельство объясняется тем, что для иных видов КРТ изъятие не должно требоваться.

Так, при КРТ незастроенной территории в территорию КРТ включаются участки публичной собственности, которые (а также объекты на которых) не должны быть обременены правами третьих лиц. При КРТ по инициативе правообладателей участки принадлежат правообладателям, т. е. вопрос об их использовании должен решаться в договорном порядке, для размещения объектов инфраструктуры могут также предоставляться участки из публичной собственности (также не должны быть обременены правами третьих лиц), т. е. изъятие не требуется.

П.п. 8 и 9 ст. 65 ГрК РФ предусмотрены ограничения для изъятия, которые могут быть расширены Правительством РФ и субъектами РФ.

Так, в целях КРТ жилой застройки не могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории:

- расположенные в границах такой территории земельные участки, предназначенные для размещения объектов федерального значения, а также земельные участки, на которых расположены эти объекты, за исключением случаев согласования включения указанных земельных участков в границы территории, подлежащей комплексному развитию в установленном ГрК РФ порядке;
- земельные участки с расположенными на них МКД, не предусмотренными пп. 1 п. 2 ст. 65 ГрК РФ (МКД, признанные аварийными), а также жилые помещения в таких МКД[1];
- земельные участки с расположенными на них домами блокированной застройки, объектами индивидуального жилищного строительства, садовыми домами, за исключением земельных участков с расположенными на них объектами, которые признаны аварийными или которые соответствуют критериям, установленным субъектом РФ и характеризующим их высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения[2];
- иные объекты недвижимого имущества, определённые Правительством РФ, нормативным правовым актом субъекта РФ.

Правительством РФ, нормативным правовым актом субъекта РФ могут быть определены объекты недвижимости, которые не могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ нежилой застройки. В ГрК РФ такой перечень не закреплён.

Особенности изъятия земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества в целях КРТ жилой застройки, КРТ нежилой застройки закреплены в ст. 56.12 ЗК РФ.

---

[1] Фактически закреплён запрет на изъятие МКД и жилых помещений в них, которые находятся в надлежащем техническом состоянии и не являющиеся аварийными, что соответствует общей логике того, что в КРТ могут участвовать только аварийные МКД, при этом прекращение прав на жилые помещения в таких МКД осуществляется по результатам заключения договора, а не изъятия. «Нормальные» МКД не могут включаться в КРТ в установленном в ЖК РФ порядке, но их (жилые помещения в них), разумеется, нельзя и изъять для государственных (муниципальных) нужд. При этом буквально запрет на изъятие установлен только в отношении жилых помещений, т. е. нежилые помещения в таких «нормальных» МКД могут быть изъяты при КРТ жилой застройки.

[2] Соответственно, в целях КРТ могут быть изъяты в т. ч. участки с жилыми домами блокированной застройки, объектами ИЖС, садовыми домами в том случае, если указанные объекты признаны аварийными или соответствуют критериям, установленным субъектом РФ и характеризующим их высокий уровень износа, отсутствие систем инженерно-технического обеспечения. Однако важно учитывать, что в данном случае речь не идёт о возможности масштабного изъятия соответствующих объектов, т. к. изъятие допустимо только в границах территории, подлежащей комплексному развитию (на ней должны быть расположены аварийные МКД / МКД с высокой степенью технического износа), т. е. только в «городской среде», а не в коттеджных посёлках / садоводствах.

Так, в данной статье закреплены органы, уполномоченные принимать решение об изъятии, порядок принятия такого решения (его опубликования, направления правообладателям).

Соглашение, заключаемое в связи с изъятием земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ, должно содержать:

- выкупную цену земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества в случае, если земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества находятся в собственности физических или юридических лиц;
- размер убытков, подлежащих возмещению в связи с изъятием земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества;
- иные условия, предусмотренные п. 1 ст. 56.9 ЗК РФ.

В п. 7 ст. 56.12 ЗК РФ закреплён упрощённый порядок прекращения права аренды или безвозмездного пользования в ряде случаев: если земельные участки расположены в границах территории, в отношении которой принято решение о её комплексном развитии, находятся в государственной или муниципальной собственности и предоставлены физическим или юридическим лицам на основании договора безвозмездного пользования или договора аренды, срок действия которых менее пяти лет, изъятие таких земельных участков осуществляется путём прекращения соответствующих прав на них (за исключением земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества). Правообладатели имеют право на возмещение убытков ввиду такого досрочного прекращения прав (размер определяется на день принятия решения об изъятии земельного участка).

В части, не урегулированной специальной ст. 56.12 ЗК РФ, к правоотношениям по изъятию при КРТ применяются общие нормы гл. 7.1 ЗК РФ («Порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд»), например, в части определения размера возмещения в связи с изъятием (ст. 56.8 ЗК РФ), порядка изъятия (на основании соглашения / решения суда, ст. 56.10 ЗК РФ).

При этом в п. 13 ст. 56.12 ЗК РФ содержится достаточно необычная для материального и процессуального права норма о том, что решение суда об изъятии земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, изымаемых для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ, может быть оспорено в части размера компенсации за изъятые земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества. Из буквального содержания нормы следует, что по иным основаниям (в иных частях) решение не может быть оспорено.

С учётом того, что в случае отказа правообладателя от заключения соглашения о выкупе уполномоченный орган должен обращаться с требованием в суд об изъятии для государственных нужд и в рамках этого суда, как правило, правообладатель заявлял встречное требование об оспаривании подлежащей выплате ему стоимости, уполномоченные органы (преимущественно в Москве) пытались оптимизировать сроки изъятия путём разделения в суде в самостоятельные процессы требования об изъятии и спор о подлежащей выплате компенсации за изымаемое имущество. Судебная практика по таким спорам была противоречивой: часть судей считали возможным такое разделение[1], другие судьи отказывали[2] в таком разделении, указывая на то, что изъятие должно осуществляться только после выплаты справедливой компенсации.

[1] Например, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 23.03.2023 № Ф05-4371/2023 по делу № А40-126727/2022, Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 09.10.2024 № 09АП-48516/2024 по делу № А40-27626/2024, Решение Арбитражного суда г. Москвы от 19.08.2025 по делу № А40-57906/25-77-455, Решение Арбитражного суда г. Москвы от 02.04.2025 по делу № А40-106752/24-77-766 и т. п.

[2] Например, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.09.2016 № Ф05-14069/2016 по делу № А40-43847/2015, Решение Арбитражного суда г. Москвы от 11.08.2025 по делу № А40-209115/23-85-1699, Решение Арбитражного суда г. Москвы от 05.08.2024 по делу № А40-209082/23-85-1698 и т. п.

В результате такого плюрализма мнений в существенном для оборота вопросе он стал предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ, который в своём постановлении от 09.04.2026[1] сформулировал общие правила:

1) по общему правилу разделять для самостоятельного рассмотрения требования об изъятии и вопрос о выплате компенсации нельзя, но есть прямо предусмотренные законом случаи (например, в отношении правил московской «реновации»), а также это возможно, если безотлагательность связана с обороной, безопасностью либо существенным образом затрагивает публичный интерес;
2) если раздел требований происходит, то в любом случае сумма, определённая в сделанной уполномоченным органом оценке, должна быть выплачена правообладателю либо положена на депозит нотариуса;
3) если правообладатель, оспаривая размер компенсации, ведёт себя добросовестно, то ему подлежат выплате определённая судом итоговая сумма компенсации и начисленные на разницу между находящимися на депозите и определёнными судом суммами проценты по ключевой ставке за весь период между изъятием и получением им денежных средств;
4) при изъятии должны компенсироваться все убытки правообладателя, поэтому судам надо уделять внимание вопросу их определения и учёта.

С момента прекращения права собственности на земельные участки, изымаемые для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ, на такие земельные участки возникает право собственности РФ, субъекта РФ, муниципального образования. Такие земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов лицам, с которыми заключён договор о КРТ, или юридическим лицам, обеспечивающим реализацию в соответствии с ГрК РФ решения о КРТ.

Таблица 23. ОСОБЕННОСТИ ВИДОВ КРТ

Вид КРТ	Условие осуществления	Порядок заключения договора	Возможность предоставления участков публичной собственности	Возможность изъятия объектов недвижимости
КРТ жилой застройки	Осуществляется в отношении застроенной территории, в границах которой расположены: 1) многоквартирные дома, признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции; 2) многоквартирные дома, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, но которые соответствуют «критериям существенного износа», установленным нормативным правовым актом субъекта РФ исходя из ориентиров, закреплённых в ГрК РФ, при включении таких МКД в решение о КРТ по предусмотренной ГрК РФ и ЖК РФ процедуре	Торги, за исключением случаев: • самостоятельной реализации КРТ публичным субъектом; • реализации КРТ уполномоченным Правительством РФ, субъектов РФ юридическим лицом	В аренду без проведения торгов (в целях строительства объектов в соответствии с утверждённой документацией по планировке территории)	+ (перечень объектов, которые не могут быть изъяты, установлен п. 8 ст. 65 ГрК РФ и может быть расширен Правительством РФ и субъектом РФ)
КРТ нежилой застройки	Осуществляется в отношении застроенной территории, в границах которой расположены земельные участки: • с объектами капитального строительства (за исключением МКД), признанными аварийными и подлежащими сносу или реконструкции; • с объектами капитального строительства (за исключением МКД), снос, реконструкция которых планируются на	Торги, за исключением случаев: • самостоятельной реализации КРТ публичным субъектом; • реализации КРТ уполномоченным Правительством РФ, субъектов РФ юридическим лицом;	В аренду без проведения торгов (в целях строительства объектов в соответствии с утверждённой документацией по планировке территории)	+ (объекты, которые не могут быть изъяты, могут быть определены Правительством РФ и субъектом РФ)

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 09.04.2026 № 22-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 статьи 279, пункта 4 статьи 281 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункта 2 статьи 56.11 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Краснощекова Александра Дмитриевича».

Вид КРТ	Условие осуществления	Порядок заключения договора	Возможность предоставления участков публичной собственности	Возможность изъятия объектов недвижимости
	основании адресных программ высшего органа исполнительной власти субъекта РФ; • объекты, ВРИ и характеристики которых не соответствуют ВРИ и предельным параметрам строительства, установленным ПЗЗ; • на которых расположены объекты капитального строительства, являющиеся самовольными постройками. При этом предусмотрен запрет на включение жилых объектов в территорию КРТ нежилой застройки	• с правообладателями, выразившими в письменной форме согласие, при условии, что такое согласие было получено от всех правообладателей в границах территории КРТ		
Комплексное развитие незастроенной территории	Осуществляется в границах одного или нескольких элементов планировочной структуры, их частей, в которых расположены земельные участки, которые: • находятся в государственной или муниципальной собственности, либо земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, в том числе с расположенными на них объектами капитального строительства; • не обременены правами третьих лиц (земельные участки, объекты капитального строительства)	Торги, за исключением случаев: • самостоятельной реализации КРТ публичным субъектом; • реализации КРТ уполномоченным Правительством РФ, субъектов РФ юридическим лицом	В аренду без торгов	– (не требуется для данного вида КРТ, т. к. в территорию КРТ включаются только участки в публичной собственности, которые (а также ОКС на которых) не должны быть обременены правами третьих лиц)
КРТ по инициативе правообладателей	Все включаемые в границы территории, подлежащие комплексному развитию, земельные участки и расположенные на них объекты недвижимого имущества должны принадлежать правообладателям, осуществляющим КРТ (исключение для участков публичной собственности для создания объектов инфраструктуры)	Без торгов	В аренду без торгов *в целях строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры*	– (т. к. участки принадлежат правообладателям, вопросы их использования должны решаться в договорном порядке; для размещения объектов инфраструктуры могут предоставляться участки из публичной собственности, но они также не должны быть обременены правами третьих лиц, т. е. изъятие не требуется)

1.8.8. Последствия включения земельного участка в территорию КРТ

а. Со дня принятия решения о КРТ и до дня утверждения документации по планировке территории, в отношении которой принято решение о КРТ:

- изменение ВРИ земельных участков и (или) объектов капитального строительства (далее – ОКС), расположенных в границах такой территории, не допускается (п. 4.1 ст. 37 ГрК РФ);
- отсутствие утверждённой в соответствии с решением о КРТ ДПТ является основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство (п. 13 ст. 51 ГрК РФ);
- выдача градостроительного плана земельного участка (далее – ГПЗУ) не допускается, за исключением случаев, установленных нормативным правовым актом субъекта РФ (п. 4 ст. 57.3 ГрК РФ).

Вместе с тем ещё до появления такого решения территории, в границах которых предусматривается осуществление КРТ, могут быть установлены на карте градостроительного зонирования или на отдельной карте ПЗЗ, являющейся приложением к карте градостроительного зонирования (п. 5.1 ст. 30 ГрК РФ).

Из буквального содержания норм ГрК РФ следует, что сам факт попадания земельного участка в границы территорий, на которых согласно ПЗЗ предусматривается осуществление КРТ, не накладывает на правообладателя земельного участка и (или) расположенных на нём ОКС каких-либо ограничений, и соответствующие последствия наступают только со дня принятия

решения о КРТ. Стоит отметить, что судебная и правоприменительная практика, как правило, игнорирует норму в этой части и распространяет ограничения на период с даты включения участка в «территории КРТ» даже в отсутствие решения о КРТ.

При этом в силу п. 4 ст. 57.3 ГрК РФ в случае, если в соответствии с ГрК РФ, иными федеральными законами размещение ОКС не допускается при отсутствии ДПТ, выдача ГПЗУ возможна только после утверждения такой ДПТ.

Согласно пп. 7 п. 3 ст. 41 ГрК РФ подготовка ДПТ в целях размещения ОКС является обязательной в случае, если планируется осуществление КРТ.

Соответственно, в случае, если уполномоченный орган отказывает в выдаче РнС только на том основании, что согласно ПЗЗ земельный участок входит в границы территории, в пределах которой предусматривается осуществление КРТ, но соответствующее решение ещё не принято, есть шанс успешно оспорить такой отказ в судебном порядке[1].

Отказы в выдаче ГПЗУ в отношении земельного участка, входящего согласно ПЗЗ в границы территории планируемого КРТ, при отсутствии ДПТ суды с учётом п. 4 ст. 57.3, пп. 7 п. 3 ст. 41 ГрК РФ признают законными[2].

Отметим, что законом РФ от 25.12.2023 № 627-ФЗ[3] в регулирование деятельности по КРТ был внесён ряд существенных изменений. К их числу относится сделанное законодателем допущение реализации КРТ на основании существующей ДПТ.

Согласно п. 10 ст. 66 ГрК РФ подготовка и утверждение ДПТ не требуется в случае, если решение о КРТ и (или) договор о КРТ содержат сведения о ДПТ, в соответствии с которой осуществляется её комплексное развитие и которая соответствует ВРИ земельных участков и ОКС и (или) предельным параметрам разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным ПЗЗ.

Вместе с тем названное исключение может быть предусмотрено в решении о КРТ и (или) договоре о КРТ, т. е. на стадии, когда реализация КРТ на соответствующей территории уже началась.

В случае, если территория включена согласно ПЗЗ в границы территории планируемого КРТ, но решение о КРТ не принято и договор о КРТ не заключён, отказ в выдаче ГПЗУ всё так же может быть обоснован п. 4 ст. 57.3, пп. 7 п. 3 ст. 41 ГрК РФ и будет поддержан судами. Поскольку при отсутствии в решении о КРТ оговорки о применении существующей ДПТ, ранее утверждённая ДПТ не подлежит учёту и утрачивает силу со дня утверждения ДПТ, разработанной в соответствии с решением о КРТ (п.п. 10.2, 10.3 ст. 45 ГрК РФ).

Таким образом, нахождение земельных участков согласно ПЗЗ в границах территории планируемого КРТ фактически лишает правообладателей возможности их освоения до момента принятия решения о КРТ / принятия решения о КРТ и утверждения ДПТ.

Особо отметим, что в отношении объектов ИЖС, строительство которых осуществляется в уведомительном порядке без получения ГПЗУ и РнС, до настоящего времени суды занимали сторону правообладателей. При оспаривании последними уведомлений уполномоченных органов о несоответствии параметров объекта ИЖС установленным параметрам и (или) допустимости размещения объекта ИЖС на земельном участке суды признавали такие уведомления незаконными в случае, если параметры такого объекта соответствовали действующему градостроительному регламенту, несмотря на включение земельного участка в границы планируемого КРТ и отсутствие утверждённой ДПТ[4].

---

[1] Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 07.04.2023 по делу № А28-6687/2022 (Определением Верховного Суда РФ от 03.10.2023 № 301-ЭС23-13048 отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании СК ЭС Верховного Суда РФ).

[2] Определение Верховного Суда РФ от 23.12.2021 № 305-ЭС21-24131 по делу № А41-72850/2020; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 28.07.2022 по делу № А56-39573/2021.

[3] Федеральный закон от 25.12.2023 № 627-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 627-ФЗ).

[4] Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 15.02.2022 по делу № А41-35466/21; Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 10.11.2023 по делу № А41-46981/2023; Кассационное определение Второго КСОЮ от 13.09.2023 по делу № 88а-20694/2023.

б. В соответствии с п.п. 8–10 ст. 39.16 ЗК РФ по общему правилу основанием отказа в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов является обращение с заявлением о предоставлении земельного участка, расположенного в границах территории, в отношении которой с другим лицом заключён договор о КРТ.

Наличие заключённого договора о КРТ или принятого решения о КРТ также является препятствием для проведения аукциона, предмет которого – земельный участок, расположенный в границах территории КРТ.

Таким образом, сам факт попадания земельного участка в границы территорий, на которых согласно ПЗЗ предусматривается осуществление КРТ, также (как и в случае с рассмотренными выше последствиями принятия решения о КРТ) не накладывает ограничений на распоряжение публичным собственником таким земельным участком.

Вместе с тем в 2023 году ВС РФ была сформулирована правовая позиция, из которой следует, что закрепление в ПЗЗ территории, в границах которой предусматривается осуществление КРТ, исключает предоставление находящихся в публичной собственности земельных участков в границах такой территории для целей, не связанных с КРТ[1].

Данный вывод основан на том, что осуществление КРТ возможно только на основании ДПТ. Соответственно, ВРИ земельных участков могут устанавливаться исключительно на основании ДПТ и не соответствовать ВРИ, предусмотренным ПЗЗ в градостроительном регламенте соответствующей территориальной зоны. Поэтому в отсутствие утверждённой ДПТ ВРИ земельных участков в границах территории планируемого КРТ фактически не установлены. При таких обстоятельствах в предоставлении земельных участков в границах территории КРТ должно быть отказано, в том числе по причине несоответствия разрешённого использования испрашиваемого участка целям использования такого земельного участка, указанным в заявлении о предоставлении земельного участка (п. 14 ст. 39.16 ЗК РФ).

С подобной правовой позицией высшей судебной инстанции сложно согласиться.

Во-первых, из содержания положений ГрК РФ не следует вывод о том, что перечень территорий, на которых согласно ПЗЗ предусматривается осуществление КРТ, носит исключительный характер, и реализация КРТ на других территориях невозможна, поскольку по общему правилу:

- отсутствие в ПЗЗ сведений о допустимом осуществлении КРТ либо наличие иных установленных в ПЗЗ границ такой территории не препятствует принятию решения о КРТ;
- решение о КРТ может быть принято в отношении территории, границы которой не совпадают с границами территории, указанной в ПЗЗ в качестве территории, в отношении которой допускается осуществление деятельности по КРТ[2].

Во-вторых, ВРИ земельного участка считается выбранным (установленным) со дня внесения сведений о соответствующем ВРИ в ЕГРН[3]. При этом законодательство не содержит положений, из которых следует, что включение земельного участка в территорию предполагаемого КРТ изменяет его правовой режим и аннулирует ранее установленный в его отношении ВРИ.

Вместе с тем данный подход попал в обзор судебной практики Верховного Суда РФ[4], и оспаривание отказов уполномоченных органов в предоставлении земельных участков, входящих согласно ПЗЗ в границы предполагаемого КРТ, представляется малоперспективным.

---

[1] Определение СК ЭС Верховного Суда РФ от 27.11.2023 № 307-ЭС23-17606; Определение СК ЭС Верховного Суда РФ от 15.08.2023 № 307-ЭС23-1848.

[2] П. 5.2 ст. 30 ГрК РФ.

[3] Ст. 7 ЗК РФ.

[4] П.13 Обзора судебной практики по делам, связанным с предоставлением публичных земельных участков для целей строительства (утверждён Президиумом Верховного Суда РФ 19.11.2025).



2 ОФОРМЛЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

2.1. ТРЕБОВАНИЯ К ПРАВАМ НА ЗЕМЛЮ ДЛЯ ЗАСТРОЙЩИКА: ВИД ПРАВА, ФОРМУЛИРОВКА РАЗРЕШЁННОГО ВИДА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Оформление прав на землю для застройщика

Строительство предполагает необходимость наличия определённых прав застройщика на земельный участок, а также установление в отношении участка соответствующего правового режима.

Для того чтобы начать строительство, застройщик должен обладать земельным участком на каком-либо праве.

ЗК РФ делит права на землю на две категории:

1) собственность (глава III ЗК РФ);
2) прочие права (главы IV, V ЗК РФ):
   - ограниченное пользование чужими земельными участками (сервитут, публичный сервитут);
   - аренда земельных участков;
   - постоянное бессрочное пользование;
   - безвозмездное пользование земельными участками.

Собственность подразумевает наибольший объём правомочий в отношении земельного участка в части пользования и распоряжения им, включая застройку. Собственник земельного участка ограничен только публично-правовыми ограничениями, такими как правовой режим земель, который в соответствии с п. 2 ст. 7 ЗК РФ определяется исходя из категории земель и вида разрешённого использования.

Из прочих прав на землю для застройщика, прежде всего, представляет интерес аренда земельных участков. По умолчанию арендатор может передавать земельный участок в субаренду, просто уведомив арендодателя (п. 6 ст. 22 ЗК РФ). Если речь идёт об аренде государственной или муниципальной земли, то в случае заключения договора на срок более 5 лет по общему правилу арендатор может передать свои права и обязанности по договору третьему лицу без согласия арендодателя (но с уведомлением последнего). Очевидно, аренда является весьма гибким титулом, удобным для оформления прав на строительство. В то же время затраты

на аренду земли существенно ниже стоимости земельного участка, что влияет на себестоимость строительства для застройщика.

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. Следует также помнить, что п. 3 ст. 2 закона[1] о введении в действие Земельного кодекса РФ предусмотрена возможность в городах с населением свыше 3 (трёх) миллионов человек устанавливать при приватизации земельных участков запрет на строительство, реконструкцию зданий, строений, сооружений, расположенных на соответствующем земельном участке, который может быть снят за плату в пределах до 80 % от кадастровой стоимости участка. Порядок установления и снятия запрета на строительство устанавливается законами субъектов РФ.

Исходя из п. 1 ст. 222 ГК РФ, самовольной постройкой являются здание, сооружение или другое строение, возведённые, созданные на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, или на земельном участке, разрешённое использование которого не допускает строительства на нём данного объекта, либо возведённые, созданные без получения на это необходимых в силу закона согласований, разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил, если разрешённое использование земельного участка, требование о получении соответствующих согласований, разрешений и (или) указанные градостроительные и строительные нормы и правила установлены на дату начала возведения или создания самовольной постройки и являются действующими на дату выявления самовольной постройки. Под наличием необходимых разрешений, речь о которых идёт в данном разделе, следует понимать не только разрешение на строительство, но и согласие собственника участка на его застройку.

Таким образом, даже если земельный участок был предоставлен застройщику в аренду и правовой режим земли допускает строительство, возведённое строение может быть признано самовольной постройкой, если собственник в договоре не выразил своего согласия на застройку участка[2].

При этом необходимо обратить отдельное внимание, что формулировка о цели предоставления участка в аренду должна быть максимально чёткой. Так, если в договоре указана цель «для строительства многоквартирного дома», то, очевидно, речь идёт о капитальном строительстве. Если же цель предоставления участка сформулирована как «размещение магазина», то арендодатель, возможно, имеет в виду временную постройку или эксплуатацию существующего объекта, в то время как арендатор намерен возвести объект капитального строительства и получить впоследствии соответствующие права на земельный участок.

---

[1] Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

[2] П. 20 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 12.12.2023 № 44 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении норм о самовольной постройке», п. 20 «Обзора судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством», утверждённого Президиумом Верховного Суда РФ 16.11.2022, «Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством», утверждённый Президиумом Верховного Суда РФ 19.03.2014.

Необходимо понимать, что разрешённое договором использование участка может быть более узким, чем разрешённое использование, установленное градостроительным регламентом. Застройщик не может произвольно выбирать вид разрешённого использования из предусмотренных регламентом без согласия собственника участка. Использование участка не по назначению, предусмотренному договором аренды, является основанием для расторжения договора и взыскания с застройщика убытков (п. 3 ст. 615 ГК РФ). Договорные ограничения основываются не на нормах земельного и градостроительного законодательства, а на п. 1 ст. 615 ГК РФ и согласии сторон на определённое использование участка, выраженном в договоре.

В данный момент ведётся разработка поправок в блок вещных прав ГК РФ. Одним из новых вещных прав предлагается сделать право застройки (суперфиций). Часть юридического сообщества полагает, что введение такого права позволило бы снять часть внутренних противоречий «строительной» аренды. Другая же часть полагает, что имеющаяся на данный момент конструкция вполне эффективна и с небольшими поправками сможет обеспечить нужды застройщиков и органов власти.

Продолжая анализировать «прочие права», хотелось бы отметить, что публичный сервитут для строительства в частных интересах непригоден, поскольку он возникает не по волеизъявлению застройщика, а только в силу необходимости обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения. Перечень конкретных целей установления публичных сервитутов содержится в п. 4 ст. 23 и ст. 39.37 ЗК РФ, и туда входит строительство лишь объектов федерального, регионального и местного значения либо строительство сетей инженерно-технического обеспечения в целях технологического присоединения.

Между тем земельное законодательство предусматривает возможность установления частного сервитута для целей строительства – сервитут для строительства линейных объектов, не препятствующих разрешённому использованию земельного участка. Особое внимание следует обратить на то, что в соответствии с п. 4 ст. 39.25 ЗК РФ сервитут, установленный в отношении государственного или муниципального участка на срок до трёх лет, может не проходить кадастровый учёт и отсутствовать в ЕГРН.

Продолжая анализ возможных видов прав на участок, необходимо вспомнить о праве постоянного (бессрочного) пользования. Государственная или муниципальная земля предоставляется на этом праве только следующим лицам:

1) органам государственной власти и органам местного самоуправления;
2) государственным и муниципальным учреждениям (бюджетным, казённым, автономным);
3) казённым предприятиям;
4) центрам исторического наследия президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий;
5) Банку России.

При этом предоставление участков данным лицам на иных правах запрещается за исключением отдельных случаев (п. 4 ст. 39.9 ЗК РФ).

Очевидно, такой перечень субъектов этого права делает его неактуальным для частных инвестиций, однако бюджетное строительство работает именно в этих условиях.

Помимо этого, земельный участок может быть предоставлен на праве безвозмездного пользования. Перечень случаев предоставления участка на таком праве предусмотрен ст. 39.10 ЗК РФ и является исчерпывающим. Применительно к строительству земельные участки могут быть предоставлены в безвозмездное пользование:

1) гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в отдельных случаях;
2) религиозным организациям для размещения зданий, сооружений религиозного или благотворительного назначения на срок до десяти лет;

3) лицам, которые выиграли государственные торги на право постройки объектов в соответствии с законом № 44-ФЗ[1], законом № 275-ФЗ[2] 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 РФ и созданным субъектом РФ, в целях жилищного строительства для обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан, определённых федеральным законом, указом Президента РФ, нормативным правовым актом Правительства РФ, законом субъекта РФ, в целях строительства указанных жилых помещений на период осуществления данного строительства;
7) лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, и их общинам в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности для размещения зданий, сооружений, необходимых в целях сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, на срок не более чем десять лет;
8) некоммерческим организациям для осуществления строительства и (или) реконструкции объектов капитального строительства на таких земельных участках полностью за счёт средств, полученных в качестве субсидии из федерального бюджета, на срок строительства и (или) реконструкции данных объектов капитального строительства;
9) иным прямо перечисленным в п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ организациям, в частности Московскому фонду реновации, акционерному обществу «Почта России», публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства», участнику Военного инновационного технополиса «Эра» Министерства обороны Российской Федерации и в иных случаях, предусмотренных ЗК РФ.

Очевидно, применительно к получению государственной или муниципальной земли для строительства основным правом является аренда, полученная по результатам аукциона.

2.2. ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК, НАХОДЯЩИЙСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Предоставление участков в собственность

В соответствии с п. 2 ст. 39.1 ЗК РФ продажа находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, в соответствии с основным видом разрешённого использования которых предусмотрено строительство зданий, сооружений, не допускается, за исключением случаев:

1) предоставления их в собственность без проведения торгов;
2) предоставления в собственность для ИЖС, ЛПХ в границах населённого пункта, садоводства для собственных нужд.

[1] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

[2] Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

Таким образом, основным титулом, на который можно претендовать для застройки земельного участка, является аренда. Это объясняется желанием государственных органов контролировать сроки строительства. Если земельный участок в собственности, то, застраивая его, застройщик может руководствоваться только экономическими факторами, допустим, приостановить проект при наступлении экономического кризиса или вовсе не использовать участок, ожидая изменений рынка. При нарушении сроков строительства, согласованных сторонами в договоре аренды, застройщик будет выплачивать арендодателю неустойку или вовсе лишится прав на земельный участок и незавершённый объект (ст. 239.1 ГК РФ).

Исходя из п. 1 ст. 39.3 ЗК РФ, по общему правилу продажа земельных участков в собственность осуществляется на аукционе, за исключением закрытого перечня случаев, установленных п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ.

Необходимо отметить, что ст. 39.5 ЗК РФ также предусматривает закрытый перечень случаев, когда земельные участки предоставляются в собственность бесплатно. Для целей строительства представляет интерес только бесплатное предоставление земельного участка, образованного в границах застроенной территории, в отношении которой заключён договор о её развитии, лицу, с которым заключён этот договор[1].

Предоставление участков в аренду

Земельные участки предоставляются в аренду также по итогам аукциона (п. 1 ст. 39.6 ЗК РФ), за исключением закрытого перечня случаев, о которых будет более подробно сказано позже.

Большим плюсом недавних изменений в ЗК РФ стало установление предельных сроков аренды земельного участка. Раньше участок мог не застраиваться годами, а бесконечные продления сроков приводили к «замораживанию» территорий.

Теперь же п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ предусматривает предельные сроки аренды земли, которые приведены в таблице 24.

Таблица 24. ПРЕДЕЛЬНЫЕ СРОКИ ДОГОВОРА АРЕНДЫ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

№	Цель	Предельный срок
1	Для строительства, реконструкции зданий, сооружений, за исключением отдельных случаев	3–10 лет
2	Для размещения линейных объектов	49 лет
3	ИЖС, ЛПХ в границах населённого пункта	20 лет
5	Для завершения объекта незавершённого строительства	3 года
6	Если заключено концессионное соглашение, соглашение о государственно-частном партнёрстве, соглашение о муниципально-частном партнёрстве	срок действия соглашения
7	Если заключён договор об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наёмных домов коммерческого использования	срок действия договора
8	Если строительство наёмного дома осуществляет некоммерческая организация, созданная субъектом РФ или муниципальным образованием	срок, определённый законом субъекта РФ

[1] Предоставление земельных участков в собственность бесплатно по указанному основанию допускается п. 5 ст. 18 Федерального закона от 30.12.2020 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» (далее – закон № 494-ФЗ) в целях реализации договоров о развитии застроенных территорий, договоров о комплексном освоении территории, договоров о комплексном развитии территории, договоров об освоении территории в целях строительства стандартного жилья, договоров о комплексном освоении территории в целях строительства стандартного жилья, заключённых в соответствии с ГрК РФ (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу закона № 494-ФЗ).

№	Цель	Предельный срок
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	5 лет
11	Собственнику здания, строения, расположенного на данном участке	49 лет
12	Если предоставляется земельный участок, образованный из исходного земельного участка (за исключением КРТ)	срок действия договора
13	Для КРТ в случае предоставления земельного участка лицу, с которым заключён данный договор	срок действия договора
14	Если предоставляется участок взамен участка, изъятого для государственных или муниципальных нужд	срок, не превышающий оставшегося срока действия договора
15	Для осуществления пользования недрами	срок, превышающий не более чем на два года срок действия лицензии на пользование недрами
16	Предоставление земельного участка, зарезервированного для государственных и муниципальных нужд	срок, не превышающий срока резервирования земельного участка
17	Для предоставления участка лицу, с которым заключено соглашение об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке	срок действия соглашения
18	Для осуществления деятельности, предусмотренной решением о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование, договором о предоставлении рыбопромыслового участка или договором пользования водными биологическими ресурсами	срок действия решения/договора
19	Для осуществления деятельности, предусмотренной договором пользования рыбоводным участком	срок действия договора
20	Для реализации участником свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя договора об условиях деятельности в свободной экономической зоне, заключённого в соответствии с законом от 29 ноября 2014 года № 377-ФЗ (далее – закон № 377-ФЗ)[1]	срок реализации договора
21	Для предоставления участка лицу, с которым заключено охотхозяйственное соглашение	срок действия охотхозяйственного соглашения
22	Для предоставления земельного участка юридическому лицу, обеспечивающему в соответствии с ГрК РФ реализацию решения о КРТ[2]	срок реализации решения о КРТ
23	Для реализации масштабного инвестиционного проекта (МИП)	срок реализации МИП
24	Собственнику ОКН, приобретённому на конкурсе в соответствии с законом № 178-ФЗ[3]	срок выполнения условий конкурса
25	Предоставление земельного участка управляющей компании на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области в случае предоставления земельного участка для целей, предусмотренных Федеральным законом «О свободной экономической зоне на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области»[4]	срок существования свободной экономической зоны

№	Цель	Предельный срок
26	Предоставление земельного участка арендатору здания, сооружения, находящихся в государственной или муниципальной собственности	срок действия договора аренды здания, сооружения

(1) Федеральный закон от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

(2) С 01.03.2023 (в связи с вступлением в силу соответствующих норм Федерального закона от 07.10.2022 № 385-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и признании утратившей силу части 7 статьи 34 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации») указание на то, что юридическое лицо, обеспечивающее реализацию решения о КРТ, должно быть создано РФ или субъектом РФ, было исключено из пп. 13 п. 2 ст. 39.6, пп. 8.4 п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ.
Ранее Федеральным законом от 14.07.2022 № 350-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в пп. 6 п. 3 ст. 33 ГрК РФ были внесены изменения, согласно которым реализация решения о КРТ может быть поручена юридическому лицу, в уставном (складочном) капитале которого доля субъекта РФ, муниципального образования составляет более 50 процентов, или дочерним обществом, в уставном (складочном) капитале которого более 50 процентов долей принадлежит такому юридическому лицу (т. е. не только юридическому лицу со 100%-м публичным участием).

(3) Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

(4) Федеральный закон от 24.06.2023 № 266-ФЗ «О свободной экономической зоне на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области».

Необходимо отметить, что закон определяет не только максимальные сроки предоставления участков в аренду, но и в некоторых случаях минимальные сроки.

Так, п. 9 ст. 39.8 ЗК РФ определяет, что в случае предоставления земельного участка, в соответствии с основным ВРИ которого предусмотрено строительство зданий, сооружений, в аренду на аукционе (за исключением предоставления в собственность для ИЖС, ЛПХ в границах населённого пункта, садоводства, дачного хозяйства, крестьянского [фермерского] хозяйства), договор заключается на срок, превышающий в два раза срок, установленный для выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования и строительства зданий, сооружений.

При этом если в соответствии с основными ВРИ земельного участка предусмотрено строительство нескольких зданий, сооружений, договор аренды такого земельного участка заключается исходя из наибольшего срока, установленного для таких зданий, сооружений в соответствии с положениями настоящего пункта.

В соответствии с Приказом Минстроя России от 15.05.2020 № 264/пр[1] такой срок определяется в зависимости от срока, необходимого для выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования и строительства зданий, сооружений, определённый в зависимости от площади объекта капитального строительства, и рассчитывается согласно приложению к Приказу Минстроя России от 15.05.2020 № 264/пр.

Максимальный срок установлен для комплекса зданий и составляет 79 месяцев.

Если же в отношении расположенных на участке здания, сооружения, объекта незавершённого строительства принято решение о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с предельными параметрами разрешённого строительства, срок договора аренды земельного участка устанавливается также с учётом срока, необходимого для осуществления сноса самовольной постройки или реконструкции в целях её приведения в соответствие с установленными требованиями.

Продолжая обсуждение вопроса о сроках договора аренды, нельзя не упомянуть п. 15 ст. 39.8 ЗК РФ, согласно которому арендатор земельного участка, находящегося в государственной или

[1] Приказ Минстроя России от 15.05.2020 № 264/пр «Об установлении срока, необходимого для выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования и строительства зданий, сооружений, в целях расчёта срока договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности».

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.

Согласно п. 11 информации Минэкономразвития России[1] и п. 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.11.2011 № 73, договор аренды государственного или муниципального имущества может быть возобновлен на неопределённый срок в порядке, предусмотренном п. 2 ст. 621 ГК РФ, если этот договор заключён до вступления в силу закона, требующего обязательного проведения торгов для заключения договора аренды, т. е. до 01.03.2015, когда вступил в силу п. 1 ст. 39.6 ЗК РФ[2].

В отношении возобновления на неопределённый срок договора аренды земельного участка, правомерно предоставленного без проведения торгов, правоприменительная практика исходит из обратного и утверждает, что положениями ЗК РФ в редакции, действующей с 01.03.2015, прямо не исключено применение положений п. 2 ст. 621 ГК РФ к договору аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, правомерно заключённому без проведения торгов, в том случае, если арендатор имеет право на заключение нового договора аренды без проведения торгов[3].

Иными словами, если арендатор продолжает пользоваться земельным участком после истечения срока договора при отсутствии возражений со стороны арендодателя, договор, заключённый без проведения торгов, считается возобновлённым на тех же условиях на неопределённый срок, а договор, заключённый на торгах, – только если он был заключён до 01.03.2015. В любом случае обязательства по внесению платы до момента возврата земельного участка арендодателю не прекращаются.

Отметим, что в качестве антикризисных мер в условиях COVID-19[4] и антикризисных мер 2022 года[5] до 2024 года были предусмотрены особенности в порядке предоставления земельных участков и особые случаи продления срока действия договоров аренды независимо от оснований их заключения и наличия или отсутствия задолженности по арендной плате.

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 25).

---

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

[2] Данная позиция поддерживается актуальной судебной практикой: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.01.2025 № 13АП-35507/2024, 13АП-35509/2024 по делу № А56-42469/2024, Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 15.12.2025 № 07АП-1185/2025(2) по делу № А45-45270/2024.

[3] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 11.02.2020 № 308-ЭС19-19368, от 20.05.2020 № 310-ЭС19-25907, п. 23 Обзора судебной практики ВС РФ № 2 (2020), утверждённого Президиумом ВС РФ 22.07.2020.

[4] Федеральный закон от 08.06.2020 № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции» (далее – антикризисные меры в условиях COVID-19).

[5] Федеральный закон от 14.03.2022 № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» принят в связи с пакетом антикризисных мер, реализуемых в 2022 году для обеспечения устойчивого экономического развития в условиях санкционного давления со стороны иностранных государств (далее – антикризисные меры – 2022).

Таблица 25. ПРОЦЕДУРА ФОРМИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА ПО ИНИЦИАТИВЕ ЗАЯВИТЕЛЯ ДЛЯ ПОСЛЕДУЮЩЕГО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ[1]

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 двадцати дней(1)
3	Кадастровые работы	Выполняются кадастровым инженером по договору с заявителем в предусмотренный договором срок
4	Кадастровый учёт	Выполняется Росреестром в течение 7 рабочих дней
5	Обращение с заявлением о проведении аукциона / предоставлении без аукциона	Выполняется заявителем
6	Регистрация прав на земельный участок (за исключением участков, собственность на которые не разграничена)	Выполняется органом власти (срок не установлен). Сама процедура регистрации занимает 7 рабочих дней
7	Получение информации о возможности подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (за исключением сетей электроснабжения) (если обязательно)	Выполняется органом власти. Срок предоставления информации со стороны правообладателей сетей составляет 5 рабочих дней(2)
8	Принятие решения о проведении аукциона	Выполняется органом власти в течение 30 дней(3) с момента получения заявления о проведении аукциона

(1) В 2022–2023 годах в соответствии с пп. «в» п. 1 Постановления Правительства РФ от 09.04.2022 № 629 срок принятия решения о предварительном согласовании либо отказе в предварительном согласовании не должен превышать 14 календарных дней.

(2) П. 7, 7.1 ст. 57.3 ГрК РФ.

(3) С 01.03.2025 вступил в силу Федеральный закон от 28.12.2024 № 538-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и признании утратившей силу части 7 статьи 34 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым сокращаются сроки проведения аукционов, в том числе срок принятия решения о проведении аукциона сокращается с двух месяцев до 30 дней.

[1] Согласно пп. 1 п. 4 ст. 39.11 ЗК РФ подготовка заинтересованными в предоставлении земельного участка гражданином или юридическим лицом схемы расположения земельного участка не допускается в случае образования земельного участка из земель или земельных участков, расположенных в границах субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя. Если требуемый заинтересованному лицу участок уже обозначен в проекте межевания, то можно сразу переходить к проведению кадастровых работ, минуя стадию согласования схемы размещения участка. Необходимо обратить внимание, что, если испрашиваемый участок находится на территории, в отношении которой был утверждён проект межевания, но в данном проекте границы нужного участка не отражены, заявитель не сможет сформировать участок с помощью согласования схемы размещения участка. Ему придётся вносить изменения в проект межевания, которые позволят определить необходимые границы. Такой вывод можно сделать из п. 2 ст. 11.3, пп. 5 п. 16 ст. 11.10 ЗК РФ. Кроме того, такой позиции придерживается Минэкономразвития РФ (п. 34 информации Минэкономразвития России «Ответы на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Дополнительно отметим, что Федеральным законом от 04.08.2023 № 492-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации» положения ст. 11.3 были дополнены п. 5, согласно которому не допускается образование иных земельных участков из земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предоставленного арендатору расположенных на нём и находящихся в государственной или муниципальной собственности здания, сооружения, за исключением случаев, если такое образование осуществляется в связи с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

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;
4) предоставление земельных участков в безвозмездное пользование в виде служебных наделов по решению организации, которой земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование;
5) заключение договора аренды земельного участка, предназначенного для освоения территории в целях КРТ;
6) заключение договора аренды земельного участка, предназначенного для освоения территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома коммерческого использования или для освоения территории в целях строительства и эксплуатации наёмного дома социального использования;
7) в случае предоставления земельных участков гражданам в безвозмездное пользование, аренду, собственность в соответствии с законом от 01.05.2016 № 119-ФЗ (далее – закон № 119-ФЗ).

В отношении отдельных оснований предоставления прав на участок могут устанавливаться особенности[1].

Федеральный закон от 20.03.2025 № 35-ФЗ (далее – закон № 35-ФЗ) дополнил закон № 137-ФЗ и установил особый порядок предоставления гражданам без торгов земельных участков на территории Белгородской области, Брянской области или Курской области в случае, если ранее предоставленные им земельные участки не могут использоваться в соответствии с его целевым назначением и разрешённым использованием вследствие боевых действий и (или) в связи с наступлением чрезвычайной ситуации[2].

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[3] о предоставлении земельного участка с указанием основания и вида испрашиваемого права (рассмотрение в срок не более 20 дней[4]);

---

[1] Например, при предоставлении гражданам для ИЖС, ведения личного подсобного хозяйства в границах населённого пункта, садоводства для собственных нужд, а также при предоставлении земельных участков, находящихся в федеральной собственности или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 20.03.2025 № 35-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] По выбору заявителя лично или посредством почтовой связи на бумажном носителе либо в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

[4] В 2022–2024 годах в соответствии с пп. «в» п. 1 Постановления Правительства РФ от 09.04.2022 № 629 срок принятия решения не должен был превышать 14 календарных дней.

2) подготовка проекта договора купли-продажи, договора аренды земельного участка или договора безвозмездного пользования земельным участком в трёх экземплярах и их подписание и направление для подписания заявителю[1];
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.

Дополнительно отметим, что п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ содержит в себе исчерпывающий перечень случаев предоставления земельных участков в аренду без проведения торгов[2].

Перечень документов, предоставляемых одновременно с заявлением (п. 1 ст. 39.17 ЗК РФ)

Для получения земельного участка необходимо, чтобы субъектом РФ или муниципальным образованием (в зависимости от уровня собственника земельного участка) был:

1) определён уполномоченный орган;
2) принят административный регламент[3].

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 один год, а если для предоставления земельного участка необходимо изменение вида разрешённого использования или его перевод из одной категории в другую, срок действия решения о предварительном согласовании составляет два года);
4) обеспечение заинтересованным лицом выполнения кадастровых работ в целях образования земельного участка;
5) осуществление кадастрового учёта земельного участка или уточнения границ, а также регистрации права государственной или муниципальной собственности на него[4].

Порядок предварительного согласования предоставления земельного участка, а также основания для отказа в таком согласовании установлены ст. 39.15 ЗК РФ. Решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка, который предстоит образовать, также должно содержать указание на необходимость изменения вида разрешённого использования такого земельного участка предоставления разрешения на условно разрешённый вид использования такого земельного участка и (или) его перевода из одной категории в другую в каче-

[1] Принимает «решение о предоставлении земельного участка», если заявление о предоставлении в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование.

[2] За исключением особых случаев, предусмотренных в 2022–2024 годах Правительством РФ в рамках реализации антикризисных мер – 2022.

[3] Предоставление земельного участка является государственной услугой и оказывается в порядке, установленном регламентом (административный регламент – нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги, см. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

[4] За исключением случаев образования земельного участка из земель, государственная собственность на которые не разграничена.

стве 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 ВРИ земельного участка, из которого предстоит образовать земельный участок, указанный в заявлении о предварительном согласовании его предоставления;
4) соответствует условно разрешённому виду использования земельного участка, установленному регламентами использования земель.

Перечень оснований для отказа в предоставлении земельного участка без торгов определён исчерпывающим образом в ст. 39.16 ЗК РФ.

Отметим, что до 01.01.2020 исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления были вправе принять решение об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка или в предоставлении земельного участка без проведения торгов по основаниям, предусмотренным законом субъекта РФ, наряду с основаниями, установленными ЗК РФ. С 01.01.2020 исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления лишены такой возможности – отказ допускается только по основаниям, установленным ЗК РФ.

Определение уполномоченного органа

Как было указано выше, решение о согласовании схемы размещения земельного участка и последующие решения в рамках процедуры 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, 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 РФ осуществляют распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов РФ;
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[1]. Кроме того, можно проверить земельный участок на принадлежность субъекту РФ путём обращения к реестру собственности субъекта. Такой реестр, в частности, имеется в Петербурге, и отдельные сведения из него можно получить в электронном виде, без какой-либо платы[2]. Если же электронные сервисы не помогли, придётся обратиться за получением выписки из ЕГРН, в которой должен быть отражён собственник земельного участка.

Не исключён вариант, что конкретный правообладатель земельного участка в указанных выше источниках значиться не будет. Вместо этого заинтересованное лицо увидит формулировку «государственная собственность» или данные будут скрыты (характерно для персональных

[1] https://rosreestr.ru/site

[2] https://www.commim.spb.ru/Web/Static/realestate

данных физических лиц). Это, как правило, означает, что земельный участок относится к землям, государственная собственность на которые не разграничена.

Исходя из п. 1 ст. 3.3 закона № 137-ФЗ, отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для распоряжения ими. Данная статья также устанавливает органы, которые имеют право распоряжаться такими землями. Распоряжение осуществляется:

1) органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа, за исключением других случаев, указанных в настоящем перечне;
2) органом местного самоуправления муниципального округа в отношении земельных участков, расположенных на территории муниципального округа, за исключением случаев, предусмотренных в настоящем перечне;
3) органом местного самоуправления городского поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, за исключением других случаев, указанных в настоящем перечне;
4) органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории сельского поселения, входящего в состав этого муниципального района, а также в отношении земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района, за исключением других случаев, указанных в настоящем перечне;
5) органами исполнительной власти субъектов РФ – 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;
6) 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;
7) федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, в случае, предусмотренном Федеральным законом от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства, созданию объектов туристской инфраструктуры и иному развитию территорий»;
8) органом исполнительной власти субъекта РФ в случае предоставления земельных участков для размещения автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения.

Определившись с уровнем, на котором должны приниматься решения о предоставлении земельного участка, застройщику остаётся определить непосредственный орган, в который требуется направить соответствующие документы. Скорее всего, это будет комитет (департамент, управление), название которого связано с управлением или распоряжением имуществом либо непосредственно землёй, но доподлинно застройщик сможет в этом убедиться, только отыскав в положении о соответствующем комитете полномочия по распоряжению земельными участками.

Заключение договора в судебном порядке

Если все процедуры пройдены и застройщиком выиграно на торгах право на заключение договора купли-продажи или аренды земельного участка, но уполномоченный орган по какой-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 заключённым на условиях, указанных в решении суда, с момента вступления в законную силу соответствующего решения суда. Отметим, что последнее время суды со ссылкой на формальное толкование ЗК РФ отказывают в удовлетворении требований о заключении договора купли-продажи со ссылкой на то, что п. 5 ст. 39.17 ЗК РФ предусматривает, что проект договора готовит уполномоченный орган (что, по мнению суда, лишает права заявителя самостоятельно направить этот договор даже в случае уклонения уполномоченного органа) – суд ограничивается обязанием уполномоченного органа направить такой договор в нормативный срок. С таким подходом нельзя согласиться, так как норма ст. 39.17 ЗК РФ направлена не на ограничение круга лиц, которые могут готовить договор, а на исключение возложения уполномоченными органами на заявителя обязанности готовить договор, т. е. эта норма изначально направлена на защиту интересов заявителя, а при их нарушении она не должна использоваться для ухудшения его ситуации. Особенно это становится очевидным в ситуации наличия утверждённой типовой формы для выкупа участков – никакого смысла в ожидании заполнения этой формы исключительно уполномоченным органом нет.

Если же суд удовлетворяет требования об обязании заключить договор в приложенной к иску форме, то на практике это означает, что на регистрацию подаётся подписанный в одностороннем порядке договор и заверенные надлежащим образом судебные акты о понуждении к его подписанию. Эти судебные акты восполняют отсутствующее волеизъявление другого лица на заключение договора, но не на государственную регистрацию (в отношении неё требуется получение ещё одного решения суда).

При заключении договора через суд принципиально важно минимизировать споры по условиям договора и свести спор к доказыванию обязанности уполномоченного органа заключить соответствующий договор. С этой целью необходимо провести мониторинг местного законодательства на предмет наличия утверждённой формы договора аренды или купли-продажи земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Такие формы, в частности, есть в Санкт-Петербурге[1].

Отдельное внимание необходимо обратить на то, что зачастую от лица органов власти действует агент, который претендует на получение соответствующего вознаграждения за подготовку участка к продаже. Причём условие о вознаграждении такого агента может быть включено непосредственно в утверждённую форму договора. Однако, как показывает судебная практика, несмотря на действие принципа свободы формулирования условий договора, заявитель может исключить подобные условия из формы. Исключение таких условий не приведёт к отказу в исковом требовании о заключении договора[2].

Продление договора аренды

Как было указано выше, законом № 171-ФЗ в ЗК РФ были внесены изменения, в соответствии с одними из которых п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ предусматривает предельные сроки аренды земли (приведены в таблице 25). Таким образом, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок, установленный данным пунктом ЗК РФ, а по истечении этого срока прекращает своё действие.

Необходимо учитывать, что глава V ЗК РФ содержит специальные правила, устанавливающие условия и порядок заключения договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, которые имеют приоритет над общими нормами ГК РФ об аренде.

---

[1] Распоряжение Комитета по управлению городским имуществом администрации Санкт-Петербурга от 19.08.2003 № 1195-р.

[2] Определение Верховного Суда РФ от 27.10.2015 № 307-ЭС15-12977 по делу № А56-59765/2014.

Согласно п. 3 ст. 3 ЗК РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Так, ст. 621 ГК РФ предусмотрено преимущественное право надлежащим образом исполнявшего свои обязанности арендатора по истечении срока аренды на заключение договора на новый срок (п. 1) и возобновление договора аренды земельного участка на тех же условиях на неопределённый срок в случае отсутствия возражений со стороны арендодателя (п. 2).

При этом в соответствии с п. 15 ст. 39.8 ЗК РФ арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не имеет преимущественного права на заключение на новый срок договора аренды такого земельного участка без проведения торгов.

В этой связи положения ст. 621 ГК РФ после 1 марта 2015 года (дата вступления в силу закона № 171-ФЗ) не применяются.

Однако в ЗК РФ прямо указаны случаи, в которых заключение нового договора аренды без проведения торгов допускается, а именно:

1) земельный участок предоставлен гражданину или юридическому лицу в аренду без проведения торгов (кроме случаев, когда договор был заключён с единственным участником аукциона или лицом, подавшим единственную заявку на участие в аукционе) (пп. 1 п. 3 ст. 39.6 ЗК РФ);
2) земельный участок предоставлен гражданину для ведения садоводства для собственных нужд (пп. 2 п. 3 ст. 39.6 ЗК РФ);
3) на земельном участке расположен объект незавершённого строительства (п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ).

Наибольший интерес для застройщиков представляет последний из указанных случаев, который будет рассмотрен ниже

Внесение изменений в договор аренды

При заключении дополнительных соглашений об изменении условий договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, необходимо учитывать правовое регулирование, содержащееся в следующих нормах Гражданского и Земельного кодексов РФ.

В соответствии с п. 8 ст. 448 ГК РФ условия договора, заключённого по результатам торгов в случае, когда его заключение допускается только путём проведения торгов, могут быть изменены сторонами по основаниям, установленным законом; в связи с изменением размера процентов за пользование займом при изменении ключевой ставки Банка России (соразмерно такому изменению), если на торгах заключался договор займа (кредита); по иным основаниям, если изменение договора не повлияет на его условия, имевшие существенное значение для определения цены на торгах.

В соответствии с п. 17 ст. 39.8 ЗК РФ внесение изменений в заключённый по результатам аукциона или в случае признания аукциона несостоявшимся с лицами, указанными в п.п. 13, 14, 20 ст. 39.12 ЗК РФ, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в части изменения видов разрешённого использования такого земельного участка не допускается.

Из указанных норм следует, что изменение условий договора не допускается, когда изменяются условия договора:

а) имевшие существенное значение для определения цены на торгах в договоре, заключённом по результатам торгов;
б) о виде разрешённого использования земельного участка в договоре, заключённом по результатам торгов и в случае признания торгов несостоявшимися.

С 1 марта 2026 года ЗК РФ дополнен статьёй 14.4[1], в соответствии с которой лицо, которому публичный земельный участок предоставлен в аренду, не вправе выбирать иной вид разрешённого использования земельного участка, чем предусмотренный договором аренды земельного участка. При этом данное положение не применяется к арендатору земельного участка, с которым заключён договор о комплексном развитии территории либо который обеспечивает в соответствии с ГрК РФ реализацию решения о комплексном развитии территории в период действия указанных договора и (или) решения.

Таким образом, заключение дополнительного соглашения к договору аренды, изменяющего его условия в части видов разрешённого использования, не допускается в том числе при заключении договора аренды с единственным участником аукциона. При этом применение вышеуказанных норм к случаям внесения изменений в договоры аренды, заключённые с единственным участником аукциона, представляет отдельный интерес, так как признание торгов несостоявшимися и заключение договора с единственным участником свидетельствуют об отсутствии проведения торгов (и, соответственно, об отсутствии определения цены на торгах), а следовательно, договор в таком случае нельзя считать заключённым по результатам аукциона.

Согласно п. 1 ст. 447 ГК РФ договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключён путём проведения торгов. Договор заключается с лицом, выигравшим торги.

В соответствии с п. 1 ст. 39.6 ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 данной статьи.

Исходя из п. 6 ст. 39.6 и п. 14 ст. 39.12 ЗК РФ, в случае, если по окончании срока подачи заявок на участие в аукционе подана только одна заявка на участие или не подано ни одной заявки, аукцион признаётся несостоявшимся, и договор аренды заключается с единственным участником аукциона.

Из толкования вышеприведённых норм следует, что в случае признания торгов несостоявшимися по причине подачи единственной заявки единственный участник, подавший заявку, не признаётся победителем торгов, а следовательно, п. 7 ст. 448 ГК РФ в случае заключения договора с таким лицом неприменим. Данный вывод также подтверждается судебной практикой[2].

Кроме того, на заключение договора аренды в рассмотренном случае не по результатам проведения аукциона прямо указывает Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в соответствии с пп. 15 п. 1 ст. 17.1 которого заключение договоров аренды в отношении государственного или муниципального имущества может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов, за исключением предоставления указанного права на такое имущество лицу, подавшему единственную заявку на участие в конкурсе или аукционе, в случае, если указанная заявка соответствует 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.

Необходимо отметить, что, несмотря на все вышеуказанные риски, в некоторых регионах изменение ВРИ в договоре аренды не считается нарушением – в частности, возможность из-

[1] Федеральный закон от 31.07.2025 № 295-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

[2] См.: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 26.12.2016 по делу № А35-1656/2016; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 05.02.2018 по делу № А05-2559/2017; Апелляционное определение Московского городского суда от 24.01.2019 по делу № 33-1087/2019.
Следует отметить, что в последние годы правовая позиция судов по данному вопросу изменилась, и суды признают незаконными договоры уступки прав и обязанностей (перенайма) по договорам аренды, заключённым с единственным участником торгов или лицом, подавшим единственную заявку на участие в торгах (Определение Верховного Суда РФ от 25.10.2021 № 310-ЭС21-19377 по делу № А08-1374/2020; Определение Верховного Суда РФ от 24.04.2019 № 306ЭС18-17130 по делу № А57-17101/2017).

менения вида разрешённого использования арендованного земельного участка предусмотрена в Москве[1]. Изменить вид разрешённого использования соответствующих земельных участков в ЕГРН можно путём принятия соответствующего распоряжения Департамента городского имущества г. Москвы[2] и заключения дополнительного соглашения об изменении цели предоставления соответствующих земельных участков по договорам аренды на «для строительства (реконструкции)…»[3].

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 определяются 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 определяются 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.

Отметим, что само по себе понятие «существенности условий договора для определения цены на торгах» является оценочным и подлежит определению отдельно в каждом конкретном случае с учётом всех обстоятельств дела.

Так, в случае заключения договора аренды с единственным участником аукциона может быть два варианта определения начальной цены, по которой заключается договор, в зависимости от которых может быть 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, определённой 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, когда они учитывались при проведении оценки. Например, если оценщиком был использован доходный метод и учитывались такие параметры, как площадь застройки или этажность объекта капитального строительства. Соответственно, при расчёте начальной цены таких параметров они могут рассматриваться как условия договора, которые существенно повлияли на определение цены.

---

[1] П. 2 ст. 8 Закона г. Москвы от 19.12.2007 № 48 «О землепользовании в городе Москве», Постановление Правительства Москвы от 25.04.2006 № 273-ПП «О совершенствовании порядка установления ставок арендной платы за землю в городе Москве».

[2] См. Постановление Правительства Москвы от 15.05.2012 № 199-ПП «Об утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг Департаментом городского имущества города Москвы» (приложение № 16).

[3] См. Постановление Правительства Москвы от 15.05.2012 № 199-ПП «Об утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг Департаментом городского имущества города Москвы» (приложение № 9).

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.

Продление аренды публичного земельного участка под объектом незавершённого строительства

Раньше застройщик арендованного у города земельного участка, если он не успел возвести объект в пределах срока договора аренды, как правило, мог всё равно зарегистрировать право собственности на такой недострой.

В этом ему помогали разъяснения п. 24 Постановления Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 № 73[1], в соответствии с которым отказ в регистрации права собственности на объект незавершённого строительства только на основании того, что истёк срок аренды земельного участка, на котором был возведён объект незавершённого строительства, противоречит закону.

Между тем после окончания договора аренды земельного участка и регистрации права собственности застройщика на объект незавершённого строительства возникала патовая ситуация, в которой застройщик становился вечным пользователем участка фактически без права её выкупить, а публичный субъект никак не мог передать незавершённый объект другому застройщику или сделать с ним что-либо ещё, поскольку этот объект находился в собственности застройщика. Для того, чтобы подобные ситуации больше не возникали, законодатель внёс в ГК РФ поправки, устанавливающие новое основание для прекращения права собственности. Согласно ст. 239.1 ГК РФ в случае прекращения действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предоставленного по результатам аукциона, объекты незавершённого строительства, расположенные на таком земельном участке, могут быть изъяты у собственника по решению суда путём продажи с публичных торгов[2].

Единственным способом защиты застройщика в такой ситуации является доказывание того, что нарушение срока строительства объекта связано с действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления или лиц, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, к которым должен быть подключён (технологически присоединён) объект (п. 3 ст. 239.1 ГК РФ).

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

1) новому собственнику объекта незавершённого строительства на срок, определяемый в соответствии с Приказом Минстроя России от 15.05.2020 № 264/пр, если:
   - право собственности на объект незавершённого строительства приобретено по результатам публичных торгов;
   - ранее этот объект был изъят у предыдущего собственника в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
2) прежнему собственнику объекта незавершённого строительства на срок до трёх лет (пп. 6 п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ) при условии, что земельный участок не предоставлялся для завершения строительства этого объекта ни одному из предыдущих собственников этого объекта, если:

---

[1] Постановление Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды».

[2] Согласно п. 33 ст. 34 закона РФ от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» положения ст. 239.1 ГК РФ не распространяются на случаи, когда договор аренды был заключён до 01.03.2015.
Таким образом, если застройщик заключил договор аренды до указанного дня и договор прекратился до завершения строительства, ему дадут однократную возможность достроить объект в течение трёх лет на основании п. 21 ст. 3 закона № 137-ФЗ.

- уполномоченным органом в течение шести месяцев со дня истечения срока действия ранее заключённого договора аренды земельного участка в суд не заявлено требование об изъятии этого объекта путём продажи с публичных торгов;
- судом отказано в удовлетворении вышеуказанного требования;
- этот объект не был продан с публичных торгов по причине отсутствия лиц, участвовавших в торгах.

Таким образом, включение в ГК РФ ст. 239.1 не исключает возможности возникновения всё той же патовой ситуации в случае, когда земельный участок после 01.03.2015 однократно уже был предоставлен собственнику объекта незавершённого строительства для окончания его строительства сроком на три года, но не был достроен в указанный срок, и при этом публичный собственник спорного земельного участка не воспользовался правом на обращение в суд с иском об изъятии объекта незавершённого строительства путём продажи с публичных торгов в течение шести месяцев со дня истечения срока действия договора аренды указанного земельного участка, на котором расположен этот объект, либо в удовлетворении такого требования было отказано по основаниям, предусмотренным п. 3 ст. 239.1 ГК РФ.

Споры, в которых имели место названные обстоятельства, стали предметом рассмотрения Верховного Суда РФ в 2022 году. В обоих случаях, отменяя судебные акты нижестоящих судов, которыми было отказано в удовлетворении требований заявителя о признании незаконным отказа в повторном (после 01.03.2015) предоставлении земельного участка в аренду для завершения строительства объекта незавершённого строительства сроком на три года, Верховный Суд РФ указал не недопустимость возникающей при подобных отказах неопределённости судьбы объекта незавершённого строительства и земельного участка, на котором он расположен, с момента истечения срока действия заключённого ранее в отношении него договора аренды, возникновении рисков нарушения имущественных прав собственника, что не согласуется с требованиями поддержания доверия к закону и стабильности гражданских правоотношений[1].

Упомянутое дело легло в основу дальнейшей судебной практики[2], было включено в Обзор судебной практики ВС РФ № 1, утверждённый Президиумом Верховного Суда РФ 26.04.2023.

В 2025 году Президиум Верховного Суда РФ утвердил специальный Обзор судебной практики по делам, связанным с предоставлением и использованием публичных земельных участков для целей строительства, в котором сформулировал окончательный подход к вопросу о применимости однократного ограничения на предоставление земельного участка для завершения строительства под объектом незавершённого строительства[3].

ВС РФ установил, что в продлении (в том числе многократном) аренды под объектом незавершённого строительства не может быть отказано в любом случае, если уполномоченный орган не предъявил требований об изъятии объекта незавершённого строительства на основании ст. 239.1 ГК РФ в течение шести месяцев с момента истечения срока аренды или получил отказ в изъятии, а по истечении указанного шестимесячного срока – если не предъявил такие требования раньше, чем собственник объекта незавершённого строительства обратился за предоставлением земельного участка для завершения строительства такого объекта.

При реализации на практике указанного подхода необходимо также иметь в виду, что согласно сложившейся практике ВС РФ само по себе отсутствие государственной регистрации права собственности на объект незавершённого строительства, расположенный на арендуемом земельном участке, предоставленном в аренду до 01.03.2015, не может являться основанием для отказа в его предоставлении заявителю для завершения строительства объекта незавершённого строительства[4].

---

[1] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 05.07.2022 № 308-ЭС22-3699, Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 19.01.2022 № 19-КАД21-17-К5.

[2] Например, Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 01.07.2025 № 88а-10900/2025.

[3] Обзор судебной практики по делам, связанным с предоставлением и использованием публичных земельных участков для целей строительства (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.11.2025).

[4] Определение Верховного Суда РФ от 28.07.2017 № 305-ЭС17-7338 по делу № А41-27734/2016; Определение Верховного Суда РФ от 27.06.2017 по делу № 305-ЭС17-2608; Определение Верховного Суда РФ от 14.06.2017 № 304-ЭС1620773

2.3. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УЧАСТКА ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА НА УСЛОВИЯХ ПУБЛИЧНОГО СЕРВИТУТА

Понятие публичного сервитута

С 1 сентября 2018 года вступила в силу новая редакция ЗК РФ[1], содержащая в том числе новую редакцию статьи 23 и новую главу V.7, посвящённую правилам установления публичного сервитута в отдельных целях. Ранее публичный сервитут был урегулирован достаточно скудно.

Под публичным сервитутом понимается сервитут, который может быть установлен решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, а также нужд местного населения без изъятия земельных участков (п. 2 ст. 23 ЗК РФ).

Публичный сервитут для строительства в частных интересах непригоден, поскольку он возникает не только по волеизъявлению застройщика, а также и в силу необходимости обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения[2], что также подтверждает судебная практика[3].

Для целей строительства линейных объектов, не препятствующих разрешённому использованию земельного участка, может быть установлен «частный» сервитут (ст. 274 ГК РФ).

Публичный сервитут устанавливается, как правило, в случае, когда интересы населения не обеспечить каким-либо иным способом. Публичный сервитут может быть установлен как на земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности (в том числе предоставленные третьим лицам в пользование), так и на земельные участки, находящиеся в частной собственности. Обременение земельного участка сервитутом, публичным сервитутом не лишает правообладателя такого земельного участка прав владения, пользования и (или) распоряжения таким земельным участком. При этом переход прав на обременённый публичным сервитутом земельный участок либо предоставление его гражданам или юридическим лицам (если участок находится в государственной или муниципальной собственности) не являются основанием для прекращения публичного сервитута и (или) изменения условий его осуществления (п.п. 5, 6 ст. 23 ЗК РФ).

Общий порядок установления и прекращения публичного сервитута

По общему правилу публичный сервитут может быть установлен решением исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления (п. 2 ст. 23 ЗК РФ)[4], которые определяют срок установления публичного сервитута, на что указывают в соответствующем решении. При этом срок публичного сервитута участков на землях, зарезервированных

по делу № А75-236/2016; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21.10.2024 по делу № А342253/2022; Определение Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 23.01.2020 по делу № 88-998/2020.

[1] Изменения внесены Федеральным законом от 03.08.2018 № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов».

[2] Исключение составляют случаи реконструкции, капитального ремонта участков (частей) инженерных сооружений, являющихся линейными объектами, т. е. уже имеющихся линейных объектов (п. 6 ст. 39.37 ЗК РФ).

[3] Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 08.10.2021 № Ф01-3751/2021 по делу № А43-21742/2020; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01.10.2021 № Ф01-4892/2021 по делу № А43-38636/2020.

[4] Например, согласно п. 19 ст. 23 ЗК РФ, п. 4 ст. 25 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ, п.п. 1, 5.4(16) Положения о Федеральном дорожном агентстве, утв. Постановлением Правительства РФ от 23.07.2004 № 374, сервитут в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения устанавливает Росавтодор.

для государственных (муниципальных) нужд, не может превышать срока такого резервирования (п. 7 ст. 23 ЗК РФ).

Перечень конкретных целей установления публичных сервитутов содержится в п. 4 ст. 23 и ст. 39.37 ЗК РФ.

В частности, согласно п. 4 ст. 23 ЗК РФ публичный сервитут устанавливается в следующих целях:

1) проход или проезд через земельный участок, в том числе для обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе, за исключением случаев, если свободный доступ к такому объекту ограничен в соответствии с федеральным законом;
2) размещение межевых знаков, геодезических пунктов государственных геодезических сетей, гравиметрических пунктов, нивелирных пунктов и обеспечения доступа к ним;
3) проведение дренажных и мелиоративных работ;
4) забор (изъятие) водных ресурсов из водных объектов и водопой;
5) прогон сельскохозяйственных животных;
6) сенокошение, выпас сельскохозяйственных животных в сроки, соответствующие местным условиям и обычаям;
7) охота, рыболовство, аквакультура (рыбоводство);
8) использование земельного участка в целях, предусмотренных статьёй 39.37 ЗК РФ (специальные цели, речь о которых пойдёт ниже).

Кроме того, согласно Федеральному закону от 31.07.2020 № 254-ФЗ[1] (далее – Транспортный закон) публичные сервитуты могут устанавливаться:

1) для строительства и реконструкции линейных объектов инфраструктуры (за исключением линейных объектов, размещение которых делает невозможным дальнейшее использование земельного участка или его части в соответствии с установленным видом разрешённого использования), если такие линейные объекты инфраструктуры попадают в перечень объектов инфраструктуры в соответствии со ст. 2 Транспортного закона;
2) для обеспечения строительства, реконструкции объектов инфраструктуры, в том числе:
   а) прохода, проезда, а также провоза строительных и иных материалов через земельный участок;
   б) размещения на земельном участке информационных щитов, указателей, предупредительных, межевых и геодезических знаков;
   в) проведения необходимых для предотвращения затопления и подтопления, эрозии почв и для подобных целей работ по устройству защитных сооружений, созданию защитных лесных насаждений (за исключением случаев, если такие защитные сооружения, защитные лесные насаждения делают невозможным дальнейшее использование земельного участка или его части в соответствии с установленным видом разрешённого использования).

Особенности установления публичного сервитута содержат отдельные федеральные законы. Например, в целях размещения объектов инфраструктуры территории опережающего развития особенности установлены Федеральным законом от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации».

Сведения об установлении публичного сервитута вносятся в ЕГРН, и он считается установленным со дня, когда сведения о нём внесены в ЕГРН[2].

[1] Федеральный закон от 31.07.2020 № 254-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях реализации приоритетных проектов по модернизации и расширению инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] П. 17 ст. 23, п. 8 ст. 39.43 ЗК РФ.

Публичный сервитут может быть прекращён:

- по решению уполномоченного органа, если отпали общественные нужды, для которых он был установлен, за исключением публичного сервитута, установленного в порядке, предусмотренном главой V.7 ЗК РФ (п. 2 ст. 48 ЗК РФ);
- по истечении последнего дня последнего месяца срока публичного сервитута, при этом принятие решения о прекращении публичного сервитута в этом случае не требуется (п. 3 ст. 48 ЗК РФ);
- по решению уполномоченного органа в случаях, предусмотренных п. 4 ст. 48 ЗК РФ, если публичный сервитут установлен в порядке, предусмотренном главой V.7 ЗК РФ;
- в судебном порядке по иску правообладателя земельного участка при наличии оснований, перечисленных в п. 6 ст. 48 ЗК РФ (например, при нарушении порядка установления публичного сервитута или невозможности использования участка вследствие установления публичного сервитута).

Соразмерная плата

Правообладатель земельного участка вправе требовать от органа государственной власти или органа местного самоуправления, установивших публичный сервитут, соразмерную плату в случае, когда установление публичного сервитута приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка (п. 13 ст. 23 ЗК РФ).

Ранее в ЗК РФ было также предусмотрено, что в случаях, когда публичный сервитут приводит к невозможности использовать участок, собственник может требовать его изъятия[1]. Однако действующая редакция придерживается более последовательной логики: поскольку обременение устанавливается без изъятия земельного участка, то возможность его использования должна существовать всегда.

Размер платы в отношении «частного» сервитута определяется соглашением сторон, а при недостижении соглашения – в судебном порядке, в том числе путём назначения экспертизы. В соответствии с позицией судебной практики плата за сервитут[2] должна быть соразмерна материальной выгоде, которую мог получить собственник земельного участка, если бы земельный участок не был обременён сервитутом (например, возможной выгоде от предоставления части участка, используемого для проезда и прохода, в аренду третьим лицам). На размер платы за сервитут влияют также характер и интенсивность использования земельного участка лицом, в интересах которого установлен сервитут[3].

В соответствии с разъяснениями, содержащимися в п. 12 Обзора судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок (далее – Обзор судебной практики по сервитуту)[4], плата за сервитут должна определяться судом исходя из совокупности следующих обстоятельств:

---

[1] Данное положение было исключено из ст. 23 ЗК РФ Федеральным законом от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Ранее действовали Временные методические рекомендации по оценке соразмерной платы за сервитут, утв. Росземкадастром 17.03.2004, однако документ был признан недействующим решением Верховного Суда РФ от 18.12.2014 № АКПИ14-1093.

[3] См.: Определение Верховного Суда РФ от 11.10.2016 № 18-КГ16-113; Определение Верховного Суда РФ от 11.06.2015 по делу № 301-ЭС14-9021; Постановление Президиума ВАС РФ от 28.02.2012 № 11248/11 по делу № А45-12892/2010; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 13.04.2022 по делу № А55-2649/2021; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 26.01.2022 по делу № А40-114142/2020; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 02.12.2021 по делу № А03-11816/2017; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 21.06.2021 по делу № А56-49421/2018; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.12.2016 по делу № А41-53736/15; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.10.2020 по делу № А17-958/2018; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 21.08.2020 по делу № А12-2559/2019; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23.03.2023 по делу № А56-86759/2019.

[4] Обзор судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утверждённый Президиумом Верховного Суда РФ 26.04.2017.

- принципов разумности и соразмерности;
- характера деятельности сторон;
- площади части земельного участка, фактически ограниченной сервитутом;
- срока установления сервитута;
- интенсивности предполагаемого использования служащего земельного участка;
- характера неудобств, испытываемых собственником служащего недвижимого имущества;
- степени влияния сервитута на возможность распоряжения служащим земельным участком.

Общим посылом при определении платы за сервитут является то, что размер платы за сервитут должен быть соразмерен той материальной выгоде, которую приобретает собственник земельного участка в результате установления сервитута, компенсируя те ограничения, которые претерпевает собственник земельного участка, обременённого сервитутом.

В размер платы включаются разумные затраты, возникающие у собственника служащего объекта недвижимости в связи с ограничением его права собственности или созданием условий для реализации собственником господствующего объекта недвижимости права ограниченного пользования (например, связанных с необходимостью организации проезда через принадлежащий собственнику земельный участок, сносом или переносом ограждений, с соблюдением пропускного режима, поддержанием части участка в надлежащем состоянии), а также упущенная выгода, возникшая в связи с прекращением существующих обязательств собственника служащего участка. При этом плата за сервитут может иметь форму как единовременного платежа, так и периодических платежей.

В п. 13 Обзора судебной практики по сервитуту подчёркивается, что каждая из сторон вправе обратиться в суд с требованием об изменении размера платы в случае изменения объёма ограничений прав собственника служащего земельного участка (например, изменения используемой площади служащего земельного участка или изменения интенсивности использования служащего участка).

Аналогичные условия определения соразмерной платы действуют и в отношении публичного сервитута. Правообладатель участка сначала обращается с заявлением в орган власти, установивший сервитут, а при несогласии с его решением оспаривает его в судебном порядке (глава 22 КАС РФ). При этом заявитель должен доказать, что у него возникают существенные затруднения в использовании участка. В случае, если размер платы предусмотрен нормативным актом, оспаривание его положений осуществляется в порядке главы 21 КАС РФ.

Определение размера платы за установление публичного сервитута в специальном порядке имеет свои особенности и будет рассмотрено ниже.

Специальный порядок установления публичного сервитута

Как было указано выше, согласно пп. 8 п. 4 ст. 23 ЗК РФ для отдельных целей публичный сервитут устанавливается в специальном порядке. В частности, в силу ст.ст. 39.37, 39.45 ЗК РФ публичный сервитут устанавливается в следующих специальных целях и на следующие сроки, например:

1) строительство, реконструкция, эксплуатация, капитальный ремонт объектов электросетевого хозяйства, тепловых сетей, водопроводных сетей, сетей водоотведения, линий и сооружений связи, линейных объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, трубопроводов для продуктов переработки нефти и газа, их неотъемлемых технологических частей, если указанные объекты являются объектами федерального, регионального или местного значения, либо необходимы для оказания услуг связи, организации электро-, газо-, тепло-, водоснабжения населения и водоотведения, подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, либо переносятся в связи с изъятием земельных участков, на которых они ранее располагались, для государственных или муниципальных нужд (далее – инженерные сооружения) (на срок от 10 до 49 лет);

2) складирование строительных и иных материалов, возведение некапитальных строений, сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы) и (или) размещение строительной техники, которые необходимы для обеспечения строительства, реконструкции, ремонта инженерных сооружений, объектов транспортной инфраструктуры федерального, регионального или местного значения, на срок указанных строительства, реконструкции, ремонта (на срок строительства, реконструкции, ремонта соответствующих объектов);
3) устройство пересечений автомобильных дорог или железнодорожных путей с железнодорожными путями общего пользования на земельных участках, находящихся в государственной собственности, в границах полос отвода железных дорог, а также устройство пересечений автомобильных дорог или железнодорожных путей с автомобильными дорогами или примыканий автомобильных дорог к другим автомобильным дорогам на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в границах полосы отвода автомобильной дороги (на срок от 10 до 49 лет);
4) размещение автомобильных дорог и железнодорожных путей в туннелях (на срок от 10 до 49 лет);
5) проведение инженерных изысканий в целях подготовки документации по планировке территории, предусматривающей размещение линейных объектов федерального, регионального или местного значения, проведение инженерных изысканий для строительства, реконструкции указанных объектов, а также сооружений, перечисленных в п. 1 данного списка (на срок не более 1 года);
6) реконструкция, капитальный ремонт участков (частей) инженерных сооружений, являющихся линейными объектами (на срок их реконструкции, капитального ремонта);
7) прокладка, переустройство, перенос инженерных коммуникаций, их эксплуатация в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог (на срок от 10 до 49 лет).

Не допускается установление публичного сервитута в целях, указанных в пунктах 1 и 2 списка выше, в отношении земельных участков, предоставленных или принадлежащих гражданам и предназначенных для индивидуального жилищного строительства, ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, личного подсобного хозяйства, за исключением случаев, если это требуется для:

1) подключения (технологического присоединения) зданий, сооружений, расположенных в границах элемента планировочной структуры, в границах которого находятся такие земельные участки, к сетям инженерно-технического обеспечения;
2) эксплуатации, реконструкции, капитального ремонта инженерных сооружений, реконструкции, капитального ремонта их участков (частей);
3) размещения инженерных сооружений, которые переносятся с земельных участков, изымаемых для государственных или муниципальных нужд (п. 5 ст. 39.39 ЗК РФ).

Публичный сервитут в специальном порядке устанавливается решением исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления на основании ходатайства об установлении публичного сервитута (п. 1 ст. 39.39, ст. 39.41 ЗК РФ).

Требования к форме, содержанию ходатайства, а также приложениям указаны в п.п. 1–7 ст. 39.41 ЗК РФ, сама форма утверждена приказом Росреестра[1]. К ходатайству должен быть приложен содержащий сведения о границах публичного сервитута электронный документ (пп. 1 п. 5 ст. 39.41 ЗК РФ), формат которого также утверждён приказом Росреестра[2].

С ходатайством об установлении публичного сервитута в отдельных целях вправе обратиться (ст. 39.40 ЗК РФ):

[1] Приказ Росреестра от 19.04.2022 № П/0150 «Об утверждении требований к форме ходатайства об установлении публичного сервитута, содержанию обоснования необходимости установления публичного сервитута».

[2] Приказ Росреестра от 13.01.2021 № П/0004 «Об установлении требований к графическому описанию местоположения границ публичного сервитута, точности определения координат характерных точек границ публичного сервитута, формату электронного документа, содержащего указанные сведения».

1) субъекты естественных монополий[1] (для размещения, капитального ремонта инженерных сооружений, необходимых для деятельности субъекта, реконструкции, капитального ремонта их участков [частей], для проведения инженерных изысканий в целях подготовки документации по планировке территории, предусматривающей размещение указанных сооружений, инженерных изысканий для их строительства, реконструкции, реконструкции их участков [частей]);
2) организации связи (для размещения линий или сооружений связи, для проведения инженерных изысканий в целях подготовки документации по планировке территории, предусматривающей размещение указанных линий и сооружений связи, инженерных изысканий для их строительства, реконструкции);
3) владельцы инженерных сооружений или объектов транспортной инфраструктуры федерального, регионального или местного значения (для специальных целей установления публичного сервитута, указанных в п.п. 2–6 списка выше);
4) организации, подавшие ходатайство об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд, для реконструкции инженерного сооружения, переносимого в связи с таким изъятием, реконструкции его участка (части). Перечень организаций, имеющих право на такое ходатайство, указан в п. 1 ст. 56.4 ЗК РФ;
5) организации, являющиеся единым оператором газификации, региональным оператором газификации, – в случае установления публичного сервитута для строительства, реконструкции, капитального ремонта и (или) эксплуатации линейных объектов систем газоснабжения, реконструкции или капитального ремонта их частей;
6) организации, осуществляющие реконструкцию или капитальный ремонт инженерного сооружения, являющегося линейным объектом, реконструкцию, капитальный ремонт его участков (частей) в связи с планируемыми строительством, реконструкцией или капитальным ремонтом объектов капитального строительства[2];
7) иные лица, уполномоченные на основании правовых актов РФ, субъекта РФ или договоров (соглашений) с органами государственной власти или местного самоуправления осуществлять деятельность, для которой возможно установить публичный сервитут.

В случае поступления ходатайства уполномоченный орган:

- в течение не более пяти рабочих дней возвращает ходатайство без рассмотрения, если нарушен порядок его подачи (например, оно подано в целях, в которых установление публичного сервитута не предусмотрено, либо к ходатайству приложены не все обязательные документы) (п. 9 ст. 39.41 ЗК РФ);
- в срок не более семи рабочих дней со дня поступления ходатайства совершает действия по выявлению правообладателей земельных участков и их извещению о возможном установлении публичного сервитута, в частности, размещает сообщение на своём официальном сайте и сайте соответствующего муниципального образования (п.п. 1, 3 ст. 39.42 ЗК РФ);
- в течение пяти рабочих дней со дня принятия решения об установлении публичного сервитута направляет его копию обладателю публичного сервитута и в орган регистрации прав, а также размещает решение на своём сайте (п. 7 ст. 39.43 ЗК РФ). В случае отказа копия решения с указанием всех оснований отказа направляется заявителю в тот же срок (п. 2 ст. 39.44 ЗК РФ). Основания отказа в установлении публичного сервитута предусмотрены в п. 1 ст. 39.44 ЗК РФ.

[1] Отсутствие хозяйствующего субъекта в Реестре субъектов естественных монополий не свидетельствует об отсутствии у него статуса естественной монополии. Критерии отнесения хозяйствующего субъекта к субъектам естественной монополии содержатся в статье 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях».
Указанный вывод подтверждается судебной практикой, в том числе Определением Верховного Суда РФ от 27.10.2017 № 305-ЭС17-12788 по делу № А41-40556/2016, Постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 04.04.2018 № Ф03-1117/2018 по делу № А73-14308/2017, Постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 15.03.2024 № Ф09-846/24 по делу № А76-32299/2022.

[2] Речь идёт о случаях реконструкции или капитального ремонта существующих линейных объектов, указанных в п. 1 ст. 52.2 ГрК РФ.

Обладатель публичного сервитута и правообладатель соответствующего земельного участка должны заключить письменное соглашение об осуществлении публичного сервитута, в которое включаются условия, перечисленные в п. 1 ст. 39.47 ЗК РФ. При этом в отношении государственных и муниципальных земель, не обременённых правами третьих лиц, соглашение не заключается (п. 3 ст. 39.47 ЗК РФ). Обладатель публичного сервитута направляет правообладателю земельного участка:

- подписанный проект соглашения об осуществлении публичного сервитута в двух экземплярах;
- сведения о его границах;
- отчёт об оценке для определения размера платы за обременение.

Правообладатель земельного участка направляет обладателю сервитута подписанное соглашение, уведомление об отказе в его подписании либо в течение 14 дней со дня получения проекта направляет обладателю сервитута предложение о заключении соглашения на иных условиях.

В течение 10 дней со дня получения предложения о новых условиях соглашения обладатель сервитута обязан направить правообладателю участка подписанное на новых условиях соглашение или уведомление об отклонении его предложения (п.п. 9, 10 ст. 39.47 ЗК РФ).

Способы защиты права правообладателя земельного участка при установлении публичного сервитута

Правообладатель вправе:

1. Оспорить в суде решение об установлении публичного сервитута в течение 30 дней со дня получения соглашения о его осуществлении (п. 9 ст. 39.43 ЗК РФ).
   Если в течение указанного срока соглашение не заключено и решение о его установлении не оспорено в суде, плата за сервитут вносится его обладателем в депозит нотариуса по месту нахождения земельного участка. Необходимо иметь в виду, что обладатель обременения, внёсший плату в депозит нотариуса, вправе до заключения соглашения осуществлять сервитут (например, выполнять работы, предусмотренные проектом соглашения) (п. 11 ст. 39.47 ЗК РФ). Следует иметь в виду, что в судебной практике встречается позиция, согласно которой решение об установлении публичного сервитута как ненормативный правовой акт может быть оспорено не позднее трёх месяцев с момента его официального опубликования[1].
2. Обратиться в суд с требованием о понуждении обладателя публичного сервитута заключить соглашение об осуществлении публичного сервитута. В этом случае соглашение об осуществлении публичного сервитута считается заключённым на условиях, указанных в решении суда, с момента вступления в законную силу соответствующего решения суда. При этом размер платы за публичный сервитут может быть установлен судом независимо от суммы, внесённой в депозит нотариуса, а рассмотрение судом указанного требования не препятствует осуществлению публичного сервитута (п. 12 ст. 39.47 ЗК РФ).
3. Потребовать от владельца публичного сервитута выкупа по рыночной стоимости земельного участка или объекта недвижимости на нём, если установление публичного сервитута сделало невозможным/затруднительным использование правообладателем земельного участка (его части) и (или) объекта недвижимости на нём в течение срока, превышающего срок, установленный в решении. Также можно потребовать возмещения убытков (ст. 39.48 ЗК РФ).

[1] Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.05.2021 № Ф01-1729/2021 по делу № А29-7668/2020; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 14.07.2020 № Ф09-3749/20 по делу № А76-8457/2019.

Плата за публичный сервитут в специальном порядке

Порядок определения размера платы за публичный сервитут, устанавливаемый в специальном порядке, регулируется ст. 39.46 ЗК РФ, в частности:

1) для земельных участков в государственной или муниципальной собственности, не обременённых правами третьих лиц, – в размере 0,01 % кадастровой стоимости такого участка за каждый год использования, но не менее 0,1 % кадастровой стоимости за весь срок обременения, если оно установлено на три года и более (п. 4 ст. 39.46 ЗК РФ);
2) для земельных участков в частной собственности или арендованных государственных (муниципальных) участков – на основании отчёта об оценке[1]. Размер платы определяется на дату не позднее чем за 30 дней до даты направления правообладателю земельного участка соглашения об осуществлении публичного сервитута (п. 7 ст. 39.46 ЗК РФ).

Такая плата:

- может определяться в соглашении об установлении обременения в виде единовременного платежа или периодических платежей и рассчитывается пропорционально площади земельного участка и (или) земель в его границах (п.п. 2, 3 ст. 39.46 ЗК РФ);
- может вноситься правообладателю земельного участка или в депозит нотариуса (в этом случае вносится единовременный платёж [п. 8 ст. 39.46 ЗК РФ]);
- не подлежит возврату при досрочном прекращении публичного сервитута, если иное не предусмотрено соглашением об осуществлении публичного сервитута (п. 9 ст. 39.46 ЗК РФ).

В ряде случаев публичный сервитут является безвозмездным (п. 6 ст. 39.46 ЗК РФ):

1) в целях, предусмотренных п. 3 ст. 39.37 ЗК РФ (устройство пересечений автомобильных дорог или железнодорожных путей с железнодорожными путями общего пользования);
2) в целях, предусмотренных п. 4 ст. 39.37 ЗК РФ (размещение автомобильных дорог и железнодорожных путей в туннелях), в случае установления публичного сервитута в отношении земельных участков и (или) земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не обременённых правами третьих лиц;
3) в отношении земельного участка, правообладатель которого является стороной договора о подключении (технологическом присоединении) к сетям инженерно-технического обеспечения, в целях исполнения которого установлен публичный сервитут.

Порядок прекращения публичного сервитута, установленного в специальном порядке

Публичный сервитут, установленный в специальном порядке, прекращается на основании решения уполномоченного органа в случаях, указанных в п. 4 ст. 48 ЗК РФ, когда:

1) деятельность, для которой он установлен, не осуществляется на протяжении двух и более лет;
2) плата за публичный сервитут в отношении государственных или муниципальных земель (земельных участков), не обременённых правами третьих лиц, не внесена в течение шести месяцев со дня принятия решения о его установлении;
3) не внесена плата за публичный сервитут, установленный в отношении земельных участков, предоставленных или принадлежащих гражданам или юридическим лицам:

[1] Методические рекомендации по определению платы за публичный сервитут в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности или находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных гражданам или юридическим лицам, утверждены Приказом Минэкономразвития России от 04.06.2019 № 321.

- в течение шести месяцев со дня получения правообладателем участка проекта соглашения об осуществлении публичного сервитута (при единовременном платеже);
- более двух раз подряд по истечении срока платежа, установленного соглашением об осуществлении публичного сервитута (при периодических платежах);

4) обладатель публичного сервитута отказался от него.

Также публичный сервитут, установленный в специальном порядке, может быть прекращён по решению суда по требованию правообладателя земельного участка, например, в случаях, указанных в п. 6 ст. 48 ЗК РФ:

1) нарушение порядка установления публичного сервитута;
2) отсутствие возможности использования земельного участка и (или) расположенного на нём объекта недвижимого имущества или возникновение существенного затруднения в их использовании в соответствии с их разрешённым использованием в связи с осуществлением публичного сервитута, за исключением случаев, если публичный сервитут установлен в целях, предусмотренных статьёй 39.37 ЗК РФ;
3) изменение документации по планировке территории, в соответствии с которой был установлен публичный сервитут, предусматривающее иное местоположение инженерного сооружения, в целях размещения которого был установлен публичный сервитут, с учётом срока переноса указанного инженерного сооружения (при наличии такого срока);
4) осуществление обладателем публичного сервитута деятельности, для обеспечения которой был установлен публичный сервитут, с нарушением требований федеральных законов, технических регламентов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и (или) условий осуществления публичного сервитута, предусмотренных решением об установлении публичного сервитута и (или) соглашением об осуществлении публичного сервитута;
5) деятельность, для обеспечения которой установлен публичный сервитут, не осуществляется на протяжении двух и более лет;
6) не внесена плата за публичный сервитут, установленный в отношении земельных участков, предоставленных или принадлежащих гражданам и (или) юридическим лицам:
   - в срок более чем шесть месяцев со дня получения правообладателем земельного участка проекта соглашения об осуществлении публичного сервитута, если плата за публичный сервитут вносится единовременным платежом;
   - более двух раз подряд по истечении установленного соглашением об осуществлении публичного сервитута срока платежа, если плата за публичный сервитут вносится периодическими платежами.

2.4. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА БЕЗ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ

Случаи и основания использования земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, без их предоставления в собственность или в аренду, а также без установления сервитута урегулированы положениями главы V.6 ЗК РФ.

Указанная глава была введена в ЗК РФ законом № 171-ФЗ и на тот момент являлась совершенно новым инструментом в земельном законодательстве. При этом необходимость появления главы V.6 ЗК РФ весьма понятна: нужно было предусмотреть такой механизм, который бы позволял быстро и без избыточных административных процедур разрешать использование участков в общественно полезных целях.

По существу, использование без предоставления означает, что у пользователя не возникает обычных (титульных) прав, предусмотренных ЗК РФ. Однако у такого лица появляется возможность извлекать полезные свойства из участка.

Список объектов, размещение которых допустимо без предоставления земельных участков, перечислен в п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ, а также в Постановлении Правительства РФ от 03.12.2014 № 1300 (далее – Постановление № 1300)[1]. Содержащиеся в указанных документах перечни являются взаимодополняющими, достаточно чтобы тот или иной вид объекта был поименован хотя бы в одном из них.

Порядок получения разрешения на использование земельного участка без предоставления содержится в Постановлении Правительства РФ от 27.11.2014 № 1244 (далее – Постановление № 1244)[2]. Следует, однако, учитывать, что в ряде случаев необходимо также руководствоваться положениями специальных законов, касающихся размещения конкретных видов объектов.

Согласно п. 7 Постановления № 1244 решение о выдаче или об отказе в выдаче разрешения на использование земельного участка без предоставления в собственность/аренду и без установления сервитута принимается уполномоченным органом в течение 25 дней со дня поступления заявления и в течение 3 рабочих дней со дня принятия указанного решения направляется заявителю заказным письмом с приложением представленных им документов.

В соответствии с позицией Минэкономразвития, изложенной в Письме от 14.10.2016 № Д23и4886, пользование землёй на условиях использования без предоставления, по общему правилу, осуществляется бесплатно. Законом могут быть установлены случаи, когда такое размещение осуществляется за плату[3].

В соответствии с п. 1 ст. 39.34 ЗК РФ в зависимости от целей, для которых получается разрешение на размещение того или иного объекта, устанавливается срок действия такого разрешения.

Из совокупности ст. 39.33 ЗК РФ и Постановления № 1300 следует, что получение земельного участка в собственность либо в аренду не требуется в следующих случаях:

1. Размещение линейных объектов без получения РнС, капитальный или текущий ремонт линейных объектов

В соответствии с Постановлением № 1300 без предоставления земельного участка и без установления в отношении него сервитута может осуществляться строительство следующих линейных объектов:

- подземные линейные сооружения, а также их наземные части и сооружения, технологически необходимые для их использования (п. 1 Постановления № 1300);
- водопроводы и водоводы, линейные сооружения канализации (в том числе ливневой) и водоотведения (п. 2 Постановления № 1300);
- линейные сооружения канализации (в том числе ливневой) и водоотведения (п. 3 Постановления № 1300);
- линии электропередачи классом напряжения до 35 кВ (а также связанные с ними трансформаторные подстанции, распределительные пункты и иное предназначенное для осуществления передачи электрической энергии оборудование) (п. 5 Постановления № 1300);
- нефтепроводы и нефтепродуктопроводы диаметром DN 300 и менее, газопроводы и иные трубопроводы давлением до 1,2 МПа, тепловые сети всех видов (включая сети горячего водоснабжения) (п. 6 Постановления № 1300);

---

[1] Постановление Правительства РФ от 03.12.2014 № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов».

[2] Постановление Правительства РФ от 27.11.2014 № 1244 «Об утверждении Правил выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности».

[3] См., например, п. 2 ст. 39.36-1 ЗК РФ.

- линии связи, линейно-кабельные сооружения связи и иные сооружения связи (п. 7 Постановления № 1300);
- проезды, в том числе вдольтрассовые, и подъездные дороги, для размещения которых не требуется разрешения на строительство (п. 12 Постановления № 1300).

Все вышеперечисленные линейные объекты могут размещаться на земельных участках в порядке, предусмотренном ст. 39.33 ЗК РФ, и только в том случае, если для такого размещения не требуется получение РнС.

Перечень случаев, когда для строительства капитального объекта (в том числе линейного) не требуется получение РнС, в свою очередь, содержится в Постановлении Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816[1]. Региональным законодательством может быть установлен дополнительный перечень случаев, при которых не требуется получение (пп. 5 п. 17 ст. 51 ГрК РФ)[2].

Таким образом, для того чтобы определить, требуется ли получение земельного участка в собственность/аренду либо установление в отношении него сервитута для размещения линейного объекта, необходимо проверить, входит ли такой объект в перечни, содержащиеся в Постановлении № 1300 и Постановлении № 1816 (либо аналогичный перечень, установленный региональным законодательством).

Только в том случае, если линейный объект соответствует критериям, содержащимся в Постановлении № 1300, а также не требует получение РнС, он может быть размещён на земельном участке в порядке, предусмотренном ст. 39.33 ЗК РФ. Аналогичным образом разрешается вопрос о допустимости реконструкции линейного объекта без предоставления занятого им земельного участка.

Капитальный и текущий ремонт любых линейных объектов, в свою очередь, в силу прямого указания пп. 2 п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ может проводиться без оформления прав на земельный участок.

2. Проведение геологических и инженерных изысканий, недропользование

Согласно пп.пп. 1 и 4 п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ размещение некапитальных строений и сооружений, оборудования на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, также возможно для целей проведения геологических и инженерных изысканий. Согласно пп. 3 п. 1 ст. 39.4 ЗК РФ разрешение на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в целях осуществления геологического изучения недр выдаётся на срок действия лицензии на пользование недрами.

Кроме того, согласно Постановлению № 1300 без предоставления земельного участка допускается размещение:

- геодезических пунктов государственной геодезической сети, нивелирных пунктов государственной нивелирной сети, гравиметрических пунктов государственной гравиметрической сети, а также геодезических пунктов геодезических сетей специального назначения,

[1] Постановление Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816 «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории, перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется получение разрешения на строительство, перечня случаев, при которых для создания горных выработок в ходе ведения горных работ не требуется получение разрешения на строительство, внесении изменений в перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

[2] См., например, Областной закон Ленинградской области от 18.05.2012 № 38-оз «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Ленинградской области»; Закон Московской области от 10.10.2014 № 124/2014-ОЗ «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Московской области» (принят Постановлением Мособлдумы от 25.09.2014 № 15/99-П); Закон Новосибирской области от 14.12.2015 № 20-ОЗ «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Новосибирской области» (принят Постановлением Законодательного Собрания Новосибирской области от 10.12.2015 № 20-ЗС).

геодезических, межевых, предупреждающих и иных знаков, включая информационные табло (стелы) и флагштоки (п. 8 Постановления № 1300);
- объектов, предназначенных для обеспечения пользования недрами (п. 10 Постановления № 1300).

3. Размещение нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций и некоторых других элементов благоустройства, некапитальных строений

В соответствии с пп. 6 п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ без предоставления земельного участка и установления сервитута может осуществляться размещение нестационарных торговых объектов и рекламных конструкций. При размещении нестационарных торговых объектов следует руководствоваться Федеральным законом «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» от 28.12.2009 № 381-ФЗ, а при размещении рекламных конструкций – Федеральным законом от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (п.п. 1, 2 ст. 39.36 ЗК РФ).

Более подробно порядок размещения нестационарных торговых объектов и рекламных конструкций, как правило, регулируется региональными нормативными правовыми актами. В городе Санкт-Петербурге таким актом является Закон Санкт-Петербурга от 08.04.2015 № 165-27 «О размещении нестационарных торговых объектов»[1] и Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2015 № 891-180 «О благоустройстве в Санкт-Петербурге» соответственно.

Помимо размещения нестационарных торговых объектов и рекламных конструкций, согласно п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ без предоставления земельного участка разрешается:

- возведение некапитальных строений, сооружений, предназначенных для осуществления товарной аквакультуры (товарного рыбоводства) (пп. 7 п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ);
- возведение некапитальных строений, сооружений (в том числе нестационарных торговых объектов) в целях осуществления рекреационной деятельности на основании заключённых соглашений об осуществлении рекреационной деятельности в национальных парках (пп. 7.1 п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ);
- возведение гражданами гаражей, являющихся некапитальными сооружениями либо для стоянки технических или других средств передвижения инвалидов вблизи их места жительства (пп. 8 п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ);
- в целях обеспечения судоходства для возведения на береговой полосе в пределах внутренних водных путей некапитальных строений, сооружений (пп. 9 п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ).

Постановление № 1300 также допускает размещение на земельных участках без их предоставления следующих объектов:

Некапитальные строения и сооружения	Иные элементы благоустройства
• отдельно стоящие ветроэнергетические установки и солнечные батареи (п. 15 Постановления № 1300)	• элементы благоустройства территории, в том числе малые архитектурные формы, за исключением некапитальных нестационарных строений и сооружений, рекламных конструкций, применяемых как составные части благоустройства территории (п. 4 Постановления № 1300)
• пункты охраны правопорядка и стационарные посты дорожно-патрульной службы, для размещения которых не требуется разрешения на строительство (п. 16 Постановления № 1300)	• ограждающие устройства (ворота, калитки, шлагбаумы, в том числе автоматические, и декоративные ограждения [заборы], размещаемые на придомовых территориях многоквартирных домов) (п. 18 Постановления № 1300)

[1] А также Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 27.09.2012 № 1045 «О размещении нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в государственной собственности Санкт-Петербурга или государственная собственность на которые не разграничена, внесении изменений в некоторые постановления Правительства Санкт-Петербурга и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Санкт-Петербурга».

Некапитальные строения и сооружения	Иные элементы благоустройства
• пункты весового контроля автомобилей, для размещения которых не требуется разрешения на строительство (п. 17 Постановления № 1300)	• пандусы и другие приспособления, обеспечивающие передвижение маломобильных групп населения, за исключением пандусов и оборудования, относящихся к конструктивным элементам зданий, сооружений (п. 4.1 Постановления № 1300)
• нестационарные объекты для оказания услуг общественного питания (сезонные [летние] кафе предприятий общественного питания), бытовых услуг, нестационарные объекты для организации обслуживания зон отдыха населения, в том числе на пляжных территориях в прибрежных защитных полосах водных объектов (теневые навесы, аэрарии, солярии, кабинки для переодевания, душевые кабинки, временные павильоны и киоски, туалеты, питьевые фонтанчики и другое оборудование, в том числе для санитарной очистки территории, пункты проката инвентаря, медицинские пункты первой помощи, площадки или поляны для пикников, танцевальные, спортивные и детские игровые площадки и городки), за исключением расположенных на землях лесного фонда указанных нестационарных объектов (п. 19 Постановление № 1300)	• временные сооружения и (или) временные конструкции, предназначенные для организации стоянки и (или) хранения (нахождения) велосипедов, средств индивидуальной мобильности, различного спортивного инвентаря в пределах таких сооружений и (или) конструкций, для размещения которых не требуется разрешения на строительство (п. 25 Постановления № 1300)
• объекты, предназначенные для обеспечения безопасности людей на водных объектах, сооружения водно-спасательных станций и постов в береговой и прибрежной защитных полосах водных объектов, для размещения которых не требуется разрешения на строительство (п. 21 Постановления № 1300)	• спортивные и детские площадки (п. 26 Постановления № 1300)
• пункты и места приёма (сбора) вторичного сырья и вторичных ресурсов, для размещения которых не требуется разрешения на строительство (п. 22 Постановления № 1300)	• площадки для дрессировки собак, площадки для выгула собак, а также голубятни (п. 27 Постановления № 1300)
• передвижные цирки, передвижные зоопарки и передвижные луна-парки (п. 23 Постановления № 1300)	• зарядные станции (терминалы) для электротранспорта (п. 30 Постановления № 1300)
• сезонные аттракционы, палатки и лотки, размещаемые в целях организации ярмарок, на которых в том числе осуществляется реализация продуктов питания и сельскохозяйственной продукции, за исключением расположенных на землях лесного фонда указанных аттракционов, палаток и лотков (п. 24 Постановления № 1300)	• палаточные туристско-оздоровительные лагеря, за исключением случаев их размещения на землях или земельных участках лесного фонда либо землях или земельных участках сельскохозяйственного назначения (п. 35 Постановления № 1300)
• общественные туалеты нестационарного типа (п. 29 Постановления № 1300)	• контейнерная площадка для накопления твёрдых коммунальных отходов (п. 36 Постановления № 1300)
• мобильные здания, сооружения, предназначенные для пребывания, размещения осуждённых, отбывающих наказание в виде принудительных работ, а также работников уголовно-исполнительной системы в целях обеспечения деятельности исправительных центров, изолированных участков, функционирующих как исправительные центры (п. 33 Постановления № 1300)	

Размещение всех вышеперечисленных объектов осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством в сфере благоустройства территории (с учётом требований специальных законов)[1].

Во всех вышеперечисленных случаях допускается размещение только таких объектов, которые не требуют получения РнС.

4. Иные случаи

Помимо всего вышеперечисленного, в соответствии с ЗК РФ и Постановлением № 1300 допускается размещение на земельном участке без его предоставления в собственность/аренду и без установления сервитута:

- осуществление деятельности в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, за исключением земель и земельных участков в границах земель лесного фонда (пп. 5 п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ);
- защитных сооружений гражданской обороны, сооружений инженерной защиты (п. 9 Постановления № 1300);
- пожарных водоёмов и мест сосредоточения средств пожаротушения (п. 13 Постановления № 1300);
- прудов-испарителей (п. 14 Постановления № 1300);
- площадок для размещения строительной техники и строительных грузов, если проектом организации строительства размещение таких площадок предусмотрено за границами земельного участка, на котором планируются и (или) осуществляются строительство, реконструкция объекта капитального строительства, а также некапитальные строения, предназначенные для обеспечения потребностей застройщика (мобильные бытовые городки [комплексы производственного быта], офисы продаж) (п. 31 Постановления № 1300);
- площадок для размещения строительной техники и грузов для осуществления капитального или текущего ремонта объектов капитального строительства (п. 31[1] Постановления № 1300);
- технических средств, которые обеспечивают возможность резервирования даты и времени в целях пересечения государственной границы РФ и соблюдения зарезервированных даты и времени и которыми оборудуются площадки для стоянки грузовых транспортных средств (п. 34 Постановления № 1300).

В соответствии с п. 2 ст. 39.34 ЗК РФ действие разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, прекращается со дня предоставления земельного участка гражданину или юридическому лицу.

Указанное положение создаёт значительные риски для лица, которое использует земельный участок в порядке, предусмотренном главой V.6 ЗК РФ. Права такого лица фактически могут быть прекращены в любой момент в связи с возникновением более сильного права (аренды или собственности) у третьих лиц.

Из актуальной судебной практики следует, что в случае, если земельный участок в отношении которого выдано разрешение на использование, будет предоставлен третьим лицам на иных основаниях, государственные и муниципальные органы обязаны возместить связанные с таким предоставлением и возникшие у первоначального землепользователя убытки[2].

---

[1] Например, в городе Санкт-Петербурге благоустройство территории осуществляется в соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 25.12.2015 № 891-180 «О благоустройстве в Санкт-Петербурге».

[2] См., например, Постановление Четвёртого арбитражного апелляционного суда от 25.01.2019 по делу № А10-2292/2018; Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.04.2023 № 14АП-1731/2023 по делу № А13-7122/2022.

2.5. 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. В отношении земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, введённые в эксплуатацию до дня введения в действие в ЖК РФ, право общей долевой собственности у собственников помещений в многоквартирном доме возникает в силу закона. При этом, если такой земельный участок был образован до введения в действие ЖК РФ, право собственности на земельный участок возникает с момента введения в действие ЖК РФ (п. 2 ст. 16 Вводного закона)[1]. В случаях, когда земельный участок был поставлен на кадастровый учёт после введения в действие ЖК РФ, – с момента проведения государственного кадастрового учёта (п. 5 ст. 16 Вводного закона).

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[2].

Право собственности на земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, введённый в эксплуатацию после введения в действие ЖК РФ, переходит к собственникам помещений с учётом следующих особенностей:

1. До 1 января 2017 года судебная и правоприменительная практики исходили из того, что право на участок переходит с момента регистрации права собственности первого лица на любое из помещений в многоквартирном доме, а публичный и частный собственники утрачивают право на распоряжение им. Более того, с момента возникновения у собственников помещений в доме общей долевой собственности на земельный участок договор аренды этого участка должен считаться прекратившим своё действие на основании ст. 413 ГК РФ (прекращение обязательства совпадением должника и кредитора в одном лице)[3].

Между тем с 1 января 2017 года вступил в силу порядок ведения ЕГРН[4], 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 вносит запись о долевой собственности застройщика (или

[1] Федеральный закон от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

[2] П. 66 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».

[3] П. 26 Постановления Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды»; Постановление Президиума ВАС РФ от 24.01.2012 № 11642/11 по делу № А55-17896/2010.

[4] Утверждён Приказом Минэкономразвития России от 16.12.2015 № 943.

публичного образования) и первого дольщика – правообладателя помещения. Размер доли застройщика в праве на участок пропорционален общей площади не переданных дольщикам помещений и помещений, принадлежащих застройщику. С 29.06.2021 вступил в силу новый порядок ведения ЕГРН[1]. Его нормы (п. 162) содержали в себе положения, аналогичные ранее закреплённым в п. 139 утратившего силу порядка ведения ЕГРН.

Таким образом, собственность застройщика или публично-правового образования с 2017 года прекращалась Росреестром не сразу, а «по частям», пропорционально площади передаваемых дольщикам помещений. Кроме того, с учётом положений ст. 18 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – закон № 218-ФЗ) Росреестр осуществлял соответствующие регистрационные действия исключительно на основании заявлений[2].

Федеральным законом от 30.04.2021 № 120-ФЗ[3] п. 5 ст. 40 закона № 218-ФЗ был изложен в новой редакции[4]. Согласно действующей редакции при государственной регистрации права собственности на первое помещение в многоквартирном доме одновременно без соответствующего заявления осуществляется государственная регистрация права общей долевой собственности собственников помещений в многоквартирном доме на помещения и земельный участок, составляющие общее имущество в нём, если сведения о таких объектах недвижимости содержатся в ЕГРН (без указания в ЕГРН имён [наименований] собственников помещений в многоквартирном доме и размеров принадлежащих им долей в праве общей долевой собственности).

Таким образом, с 30.04.2021 право общей долевой собственности собственников помещений в многоквартирном доме на земельный участок подлежит регистрации, а право собственности застройщика и публичного собственника, соответственно, прекращению в силу закона одновременно с государственной регистрацией права собственности на первое помещение в многоквартирном доме.

С учётом данных изменений положения п. 162 порядка ведения ЕГРН противоречили п. 5 ст. 40 закона № 218-ФЗ и не подлежали применению.

Дополнительно отметим, что даже без учёта изменений, внесённых в п. 5 ст. 40 закона № 218-ФЗ Федеральным законом от 30.04.2021 № 120-ФЗ, в судебной практике имел место подход, согласно которому положения п. 139 (соответственно и п. 162) порядка ведения ЕГРН противоречили положениям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу (п. 2 ст. 36 ЖК РФ)[5]. Соответственно, они не подлежали применению и не могли являться препятствием в регистрации прекращения права собственности застройщика на земельный участок при наличии разрешения на ввод многоквартирного дома в эксплуатацию и государственной регистрации права собственности первого лица на помещение в многоквартирном доме. Согласно данной правовой позиции право собственности застройщика на земельный участок прекращалось в силу закона с момента государственной регистрации права собственности первого лица на помещение в многоквартирном доме, а регистрация прекращения права собственности застройщика в ЕГРН должна была быть осуществлена по заявлению застройщика[6].

Так как действующая редакция п. 5 ст. 40 закона № 218-ФЗ содержит прямое указание на отсутствие необходимости обращения застройщика с заявлением для регистрации прекращения его права собственности на земельный участок, Росреестр фактически отказался от буквального применения п. 162 порядка и изменил свою правовую позицию. При направлении очередных

---

[1] Утверждён Приказом Росреестра от 01.06.2021 № П/0241.

[2] Письмо Росреестра от 04.12.2018 № 14-12127-ГЕ/18 «О рассмотрении обращения» (вместе с Письмом Минэкономразвития России от 20.09.2018 № Д23и-5092 «О рассмотрении обращения»).

[3] Федеральный закон от 30.04.2021 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] В дальнейшем Федеральным законом от 06.12.2021 № 408-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в данную редакцию п. 5 ст. 40 закона № 218-ФЗ были внесены изменения.

[5] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14.12.2021 по делу № А40-16657/2021.

[6] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 11.04.2022 по делу № А40-134164/2021; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10.02.2022 по делу № А40-78462/2021.

рекомендаций территориальным органам Росреестр указал, что при государственной регистрации права собственности на первое помещение в многоквартирном доме одновременно без соответствующего заявления осуществляются: государственная регистрация права общей долевой собственности собственников помещений в многоквартирном доме на помещения и земельный участок, составляющие общее имущество в нём; государственная регистрация прекращения права собственности застройщика на земельный участок на основании разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома в порядке, предусмотренном п. 16 порядка ведения ЕГРН[1].

С 12.02.2024 вступил в силу новый порядок ведения ЕГРН[2]. Вопросы регистрации права общей долевой собственности на земельный участок по МКД урегулированы п.п. 177, 199. Предусмотренный названными пунктами порядок прекращения права собственности застройщика на земельный участок соответствует сложившейся судебной и правоприменительной практике. Право собственности застройщика на земельный участок погашается на основании разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома в порядке, предусмотренном п. 16 порядка ведения ЕГРН после государственной регистрации права собственности собственником помещений в МКД, т. е. без дополнительных заявлений.

Вместе с тем применительно к погашению записи о государственной регистрации договора аренды (субаренды, безвозмездного пользования), заключённого застройщиком в отношении земельного участка, Росреестром сохранён заявительный порядок. В связи с чем дополнительно отметим, что в соответствии со сложившейся судебной практикой договор строительной аренды признаётся прекращённым с момента регистрации права собственности первого лица на любое из помещений в многоквартирном доме[3].

Таким образом, договор аренды земельного участка, сформированного для строительства, последующей эксплуатации и обслуживания конкретного многоквартирного дома, а также право собственности застройщика (иного частного собственника), публичного собственника прекращается с момента государственной регистрации права собственности первого лица на помещение в многоквартирном доме.

2. Земельный участок должен быть сформирован для эксплуатации и обслуживания конкретного жилого дома[4] либо единого жилищного комплекса.

В течение длительного периода времени складывалась единообразная судебная[5] и правоприменительная[6] практика, согласно которой земельный участок, застроенный несколькими объектами недвижимости, автоматически не переходил в собственность собственников помещений, расположенных в таких объектах.

Вместе с тем в феврале 2023 года Верховным Судом РФ было рассмотрено дело, в котором застройщик оспаривал отказ Росреестра в государственной регистрации прекращения права собственности застройщика на земельный участок, мотивированный тем, что на земельном участке было возведено два дома, и земельный участок под каждым из них сформирован не был.

---

[1] П. 3 Письма Росреестра от 21.06.2022 № 14-5128-ТГ/22 «О разъяснении вопросов методического характера в сфере государственного кадастрового учёта и государственной регистрации прав».

[2] Утверждён Приказом Росреестра от 07.12.2023 № П/0514.

[3] Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 23.09.2021 по делу № А31-14337/2020; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13.09.2019 по делу № А51-19075/2018; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.05.2019 по делу № А40-251834/17.

[4] Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 22.06.2020 № 88-10616/2020.

[5] Определение Верховного Суда РФ от 11.04.2016 № 305-ЭС16-3443 по делу № А41-14691/2015; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 27.05.2019 по делу № А57-17055/2018; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 09.03.2016 № Ф07-349/2016 по делу № А56-29385/2014 (Определением Верховного Суда РФ от 06.07.2016 № 307-ЭС15-8054 отказано в передаче дела № А56-29385/2014 в СК ЭС ВС РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления); Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.12.2021 № 18АП-14589/2021 по делу № А34-5943/2021.

[6] Письмо Росреестра от 10.02.2022 № 14-01167/22@ «О праве общей долевой собственности на земельный участок собственников помещений в многоквартирных домах».

Верховный Суд РФ отменил акты нижестоящих судов и направил дело на новое рассмотрение, при котором указал судам дать оценку доводам застройщика и представленным в их обоснование доказательствам на предмет того, каким образом при проектировании строительства двух многоквартирных домов была предусмотрена схема планировочной организации земельного участка, отведённого под застройку; исследовать вопрос, являются ли спорные многоквартирные дома единым жилищным комплексом с особенностями коммуникаций и инфраструктуры (элементами озеленения, асфальтированными подъездными путями и тротуарами, парковкой для автотранспорта, игровыми площадками, контейнерной площадкой по месту накопления твёрдых коммунальных отходов и т. д.)[1]. Названная правовая позиция вошла в Обзор судебной практики[2] и уже воспринята нижестоящими судами[3].

Равным образом изменилась и позиция Росреестра, который в настоящее время также допускает возникновение у участников долевого строительства права собственности на земельный участок, на котором велось строительство нескольких многоквартирных домов с едиными элементами благоустройства и иными общими проектными решениями жилого комплекса при условии определения проектом межевания территории границ такого земельного участка в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности[4].

Таким образом, согласно актуальной судебной и правоприменительной практике право собственности застройщика на земельный участок, на котором возведён жилой комплекс из нескольких МКД, прекращается после государственной регистрации права собственности собственником помещений в каждом из расположенных на земельном участке МКД, при соблюдении следующих условий: несколько МКД согласно проектной документации возводились как единый жилой комплекс, МКД имеют общие коммуникации и объекты инфраструктуры; образование отдельных земельных участков под каждым из них проектной документацией не предусматривалось, при этом границы такого земельного участка определены проектом межевания территории в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности.

Вместе с тем в настоящее время вопрос о возможности оформления права общей долевой собственности собственников помещений в МКД на земельный участок под несколькими МКД остаётся неоднозначным. Например, Минстрой России в Письме от 25.11.2025 № 72539-ДН/04 утверждает, что если земельный участок, на котором расположен МКД, не образован до введения в действие ЖК РФ, то такой земельный участок может быть образован по заявлению любого собственника помещений в МКД. Однако если на земельном участке расположено несколько МКД, то право общей долевой собственности собственников помещений МКД не возникает, земельный участок остаётся в публичной собственности. Несмотря на то, что данное письмо Минстроя не носит нормативный характер, мы всё равно отмечаем, что содержащиеся в нём разъяснения противоречат действующему правовому регулированию и правоприменительной практике.

Завершение строительства иного объекта капитального строительства

Если на земельном участке осуществляется строительство иного объекта, то логика, описанная применительно к жилым домам, не действует.

---

[1] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 09.02.2023 № 307-ЭС22-19570.

[2] П. 21 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2023), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.07.2023.

[3] Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23.11.2023 № Ф02-5512/2023 по делу № А192734/2023; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28.06.2023 № Ф05-13467/2023 по делу № А40218556/2022; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10.03.2023 № Ф07-1466/2023 по делу № А05-5264/2022.

[4] Письмо Росреестра от 22.01.2024 № 14-0393-ТГ/24 «О возникновении права общей долевой собственности на земельный участок, на котором велось строительство нескольких многоквартирных домов с едиными элементами благоустройства и иными общими проектными решениями жилого комплекса, как на общее имущество собственников помещений в таких домах».

В соответствии с п. 1 ст. 287.3 ГК РФ собственник здания или сооружения, находящихся на земельном участке, принадлежащем другому лицу, пользуется данным земельным участком на условиях и в объёме, которые предусмотрены законом или договором с собственником данного земельного участка.

В этом случае оформление в собственность земельных участков осуществляется в соответствии со ст. 39.20 ЗК РФ за плату.

Кроме того, земельный участок может быть предоставлен в аренду для целей эксплуатации построенного объекта. В данном случае автоматически земельные отношения не изменяются, требуется подача застройщиком соответствующего заявления. Порядок его рассмотрения устанавливается на уровне того публично-правового образования, в собственности которого находится земельный участок.

Ст. 39.20 ЗК РФ заменила хорошо известную ст. 36 ЗК РФ, которая ранее регулировала отношения по поводу выкупа земельного участка или оформления его в аренду для целей эксплуатации.

Среди наиболее важных новаций в этой сфере необходимо отметить следующие:

1) по правилам ст. 39.20 ЗК РФ земельный участок формируется в соответствии с проектом межевания или схемой расположения земельного участка, если проект межевания не утверждён;
2) из закона убран критерий определения границ выкупаемого участка, предусмотренный ст. 36 ЗК РФ, а именно фактическое землепользование. При этом схема расположения земельного участка готовится без учёта фактического землепользования;
3) из ст. 35 ЗК РФ исключён п. 2: «Площадь части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, определяется в соответствии с п. 3 ст. 33 ГрК РФ».

В этой связи по-новому должна решаться традиционная проблема, возникавшая при выкупе земельных участков. Она касается того, что зачастую для эксплуатации построенных объектов требуется участок меньший, чем был предоставлен для их строительства. В период действия ст. 36 ЗК РФ суды анализировали вопросы фактического землепользования заявителя, а также определения площади участка, необходимого для использования расположенных на нём объектов, с учётом требований строительных, пожарных и санитарных правил. Сейчас законные основания для этого отсутствуют. Статья 39.20 ЗК РФ никаких критериев для определения границ земельного участка не содержит. Однако это не влияет на позицию судов, оценка «соразмерности» участка является одним из ключевых вопросов споров о выкупе участков.

Кроме того, в Письме Минэкономразвития России от 25.06.2015 № Д23и-2954 указано, что правообладатели застроенных земельных участков, которые в существующих границах значительно превосходят площадь застройки расположенных на них зданий, имеют право выкупа всего земельного участка (исходя из грамматического толкования положений ЗК РФ, предусмотренных пп. 6 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ).

Несмотря на позицию Минэкономразвития России, судебная практика по этому вопросу складывается неоднозначно.

В связи с этим при разрешении споров судам нужно обращаться к нормам, касающимся подготовки проекта межевания или схемы расположения земельного участка. Рассмотрим несколько ситуаций, когда застройщику был предоставлен земельный участок для строительства, он построил объекты, но площадь предоставленного участка больше той, что необходима для их эксплуатации.

Если предоставленный участок сформирован в соответствии с проектом межевания – в этом случае уполномоченный орган не вправе отказать в выкупе земельного участка в любом случае. ЗК РФ исключает возможность формирования иного участка иначе как в соответствии с утверждённой документацией по планировке территории, поэтому реализация права на выкуп в данном случае возможна только на основании проекта межевания. Эта ситуация может быть как выгодна, так и не выгодна застройщику. Например, в его интересах оформить участок меньшей

площади для снижения налоговых платежей, однако застройщик также связан положениями проекта межевания, поэтому он может выкупить земельный участок только полностью.

Если предоставленный участок сформирован на основании схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории или иного документа (до 01.03.2015) – в этом случае однозначного ответа законодательство не содержит. Во-первых, как было отмечено, ранее действовавшие критерии «фактическое землепользование» и «площадь, необходимая для использования объекта» из законодательства исключены. Поэтому, буквально применяя ст. 39.20 ЗК РФ, нужно прийти к выводу о возможности выкупить арендованный земельный участок полностью, даже если его площадь превышает потребности заявителя.

Следует отметить, что некоторые публично-правовые образования готовятся к такому толкованию ст. 39.20 ЗК РФ, изменяя правила определения стоимости выкупа земельного участка, расположенного под зданием. Ранее традиционно она была льготной и составляла определённый процент от кадастровой стоимости. Сейчас же закрепляются положения либо о том, что земельный участок выкупается по полной кадастровой стоимости, либо о том, что льготный коэффициент может применяться только к застроенной части участка[1].

В настоящее время суды по-прежнему при определении площади земельного участка, необходимого для эксплуатации, обращаются к п. 2 ст. 11.10 ЗК РФ, которая предусматривает, что подготовка схемы расположения земельного участка осуществляется с учётом утверждённых документов территориального планирования, Правил землепользования и застройки, проекта планировки территории, землеустроительной документации и т. д., а также местоположения зданий, сооружений, объектов незавершённого строительства. Эта норма становится основанием для назначения привычных судам землеустроительных экспертиз по вопросу определения необходимой для эксплуатации объекта площади земельного участка.

Пока судебная практика применения ст. 39.20 ЗК РФ не восприняла отказ законодателя от критерия соразмерности участка объекту. Наоборот, в отсутствие в положениях действующего законодательства прямых норм о возможности предоставления в собственность земельного участка только той площадью, которая требуется для эксплуатации расположенных на нём объектов, суды считают предоставление в собственность без проведения торгов земельного участка большей площадью нарушением пп. 6 п. 2 ст. 39.3, п. 14 ст. 39.16, ст. 39.20 ЗК РФ. При этом отмечается, что, испрашивая большую, чем требуется для эксплуатации объекта, площадь земельного участка, заявитель фактически намеревается использовать часть земельного участка, которая не требуется для эксплуатации объекта, не в соответствии с разрешённым использованием (не для эксплуатации объекта), поэтому в предоставлении такого земельного участка ему должно быть отказано на основании п. 14 ст. 39.16 ЗК РФ[2].

Поэтому при планировании выкупа земельного участка в полном объёме необходимо озаботиться предварительной подготовкой проекта межевания или отчётом землеустроительной экспертизы о соразмерности участка и соответствии его градрегламентам для исключения рисков последующего отказа в выкупе.

---

[1] Дополнительно отметим, что цена находящегося в государственной собственности земельного участка, выкупаемого собственником расположенных на нём строений, определяется исходя из кадастровой стоимости этого участка на момент обращения с заявлением о выкупе в уполномоченный орган (Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 [2017], утв. Президиумом ВС РФ 27.12.2017).
Названный правовой подход нашёл своё законодательное закрепление в п. 3 ст. 18 Федерального закона от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (далее – закон № 237-ФЗ) в редакции Федерального закона от 05.12.2022 № 513-ФЗ.
При этом в силу п. 4 ст. 18 закона № 237-ФЗ, если после обращения с соответствующим заявлением на приобретение земельного участка в собственность под расположенным на нём зданием в ЕГРН внесены сведения о кадастровой стоимости, которая ниже той, что была внесена в ЕГРН на дату подачи в уполномоченный орган заявления, в целях определения цены применяется кадастровая стоимость, внесённая в ЕГРН на дату заключения договора купли-продажи.

[2] Определение Верховного Суда РФ от 22.04.2019 № 310-ЭС19-3867 по делу № А23-4602/2017; Определение Верховного Суда РФ от 04.02.2019 № 306-КГ17-21377 по делу № А12-21267/2016; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26.04.2022 № Ф07-3946/2022 по делу № А56-119254/2020; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 08.04.2022 № Ф07-2198/2022 по делу № А44-1561/2021; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25.03.2022 № Ф09-1105/22 по делу № А60-19339/2021; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 01.08.2019 № Ф05-11743/2019 по делу № А41-84799/2017.

Права на землю собственников индивидуальных жилых домов в границах малоэтажного жилого комплекса

Федеральным законом от 30.12.2021 № 476-ФЗ (далее – закон № 476-ФЗ)[1] в закон № 214-ФЗ, а также в ряд других нормативных актов внесены изменения, связанные с закреплением в действующем законодательстве РФ понятия малоэтажного жилого комплекса и особого правового регулирования деятельности по его строительству.

В соответствии с п. 6 ст. 2 закона № 214-ФЗ малоэтажный жилой комплекс – совокупность индивидуальных жилых домов и иных объектов, которые определены в проектной декларации как общее имущество и строительство (создание) которых осуществляется застройщиком в соответствии с утверждённой документацией по планировке территории.

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что индивидуальные жилые дома как объекты права собственности и жилищных прав обладают своей спецификой, которая предопределяет особенности правового регулирования отношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением ими. Обеспечение реализации гражданами, проживающими в этих домах, конституционного права на жилище предполагает, помимо прочего, создание и надлежащую эксплуатацию объектов коммунальной инфраструктуры, предназначенной для обслуживания как самих домов, так и выделенных под их строительство земельных участков[2].

Также Конституционным Судом РФ отмечалось, что интенсивность развития в России рыночных отношений и освоения земельных участков для целей индивидуального жилищного строительства привела к созданию в границах населённых пунктов (в качестве элементов планировочной структуры) относительно обособленных от окружающей застройки и (или) местности и зачастую имеющих огороженную и охраняемую территорию комплексов индивидуальных жилых домов и земельных участков с общей инфраструктурой (контрольно-пропускные пункты, внутрипоселковые дороги, ливневая канализация, сети инженерно-технического обеспечения и наружного освещения, трансформаторные подстанции, тепловые пункты, коллективные автостоянки, детские и спортивные площадки, оборудованные площадки для сбора твёрдых бытовых отходов и др.).

При этом в законодательстве в течение длительного периода отсутствовала регламентация правового режима объектов общей инфраструктуры собственников индивидуальных жилых домов в таком комплексе.

С вступлением в силу изменений, внесённых законом № 476-ФЗ (с 01.03.2022), урегулировано создание и правовой режим таких объектов в случаях, когда для строительства индивидуальных жилых домов в границах территории малоэтажного жилого комплекса осуществляется привлечение денежных средств граждан и юридических лиц по договору участия в долевом строительстве (далее – ДДУ) с учётом особенностей, предусмотренных законом № 214-ФЗ.

В названных случаях застройщик обязан в числе прочего раскрывать информацию о составе общего имущества в строящемся (создаваемом) в рамках проекта строительства малоэтажном жилом комплексе (перечень объектов с указанием видов их разрешённого использования, перечень технологического и инженерного оборудования, предназначенного для обслуживания этих объектов)[3]. Сведения об общем имуществе подлежат указанию в ДДУ (пп. 1 п. 4.2 ст. 4, п. 5 ст. 23.6 закона № 214-ФЗ) и в проектной декларации (п. 1.1 ст. 19, п. 3 ст. 21 закона № 214-ФЗ).

К общему имуществу собственников индивидуальных жилых домов в малоэтажном жилом комплексе (далее – общее имущество) относятся расположенные в границах территории такого малоэтажного жилого комплекса объекты капитального строительства, иное имущество и земельные участки (права на такие земельные участки), если использование указанного имущества

---

[1] Федеральный закон от 30.12.2021 № 476-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 28.12.2021 № 55-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 7, части 1 статьи 44, части 5 статьи 46, пункта 5 части 2 статьи 153 и статьи 158 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Т. С. Малковой».

[3] Пп. 11 п. 3.3 ст. 3.1 закона № 214-ФЗ.

осуществляется исключительно для удовлетворения потребностей собственников указанных индивидуальных жилых домов. К такому имуществу относятся, в частности, объекты инженерно-технической и транспортной инфраструктуры, предназначенные для обслуживания расположенных в границах территории малоэтажного жилого комплекса индивидуальных жилых домов, в том числе котельные, водонапорные башни, тепловые пункты, проезды, велосипедные дорожки, пешеходные переходы, тротуары, элементы благоустройства, детские и спортивные площадки, места отдыха, парковочные площадки, площадки для размещения контейнеров для сбора твёрдых коммунальных отходов (п. 4.3 ст. 4 закона № 214-ФЗ).

Также положениями закона № 214-ФЗ предусматривается, что общее имущество подлежит передаче либо в общую долевую собственность участников долевого строительства (собственников индивидуальных жилых домов в границах территории малоэтажного жилого комплекса)[1], либо безвозмездно в государственную или муниципальную собственность[2].

В случае передачи общего имущества в общую долевую собственность участников строительства в отношении такого общего имущества устанавливается правовой режим, аналогичный режиму общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме (п. 4.4 ст. 4 закона № 214-ФЗ).

После окончания строительства всех индивидуальных жилых домов в границах территории малоэтажного жилого комплекса застройщик передаёт участникам строительства по передаточному акту индивидуальный жилой дом, а также принадлежащие застройщику права на земельный участок, на котором расположен индивидуальный жилой дом (п. 3.1 ст. 8 закона № 214-ФЗ). Передача индивидуального жилого дома и земельного участка застройщиком и принятие указанных объектов участником долевого строительства являются основанием для государственной регистрации права собственности участника долевого строительства на земельный участок, находящийся в собственности застройщика, или аренды, если земельный участок находится в аренде у застройщика (п. 3.2 ст. 8 закона № 214-ФЗ).

Земельный участок в границах территории малоэтажного жилого комплекса, входящий в состав общего имущества и находящийся в собственности застройщика, переходит в общую долевую собственность лиц, являющихся собственниками индивидуальных жилых домов, расположенных в границах территории малоэтажного жилого комплекса, на основании соглашения о возникновении у участников долевого строительства доли в праве общей долевой собственности (п. 3.3 ст. 8, п.п. 3, 7, 8 ст. 23.6 закона № 214-ФЗ).

Земельный участок в границах территории малоэтажного жилого комплекса, права по которому включаются в состав общего имущества и не принадлежащий застройщику на праве собственности, подлежит предоставлению без проведения торгов в аренду со множественностью лиц на стороне арендатора лицам, являющимся собственниками индивидуальных жилых домов, расположенных в границах территории малоэтажного жилого комплекса (пп. 8.2 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, п. 3.4 ст. 8 закона № 214-ФЗ). Права и обязанности застройщика по договору аренды указанного земельного участка переходят лицам, являющимся собственниками индивидуальных жилых домов, расположенных в границах территории малоэтажного жилого комплекса, пропорционально площади земельных участков, занятых этими жилыми домами, с воз-

[1] В соответствии с законом № 214-ФЗ основанием для возникновения у участников долевого строительства права общей долевой собственности на общее имущество после завершения его строительства (создания) является соглашение о возникновении у них доли в праве общей долевой собственности (п. 3 ст. 23.6). Такое соглашение заключается при заключении ДДУ и является его неотъемлемой частью (п. 7 ст. 23.6). Примерная форма соглашения о возникновении у участника долевого строительства доли в праве общей долевой собственности на общее имущество утверждена Постановлением Правительства РФ от 13.05.2022 № 861 «Об утверждении примерной формы соглашения о возникновении у участника долевого строительства доли в праве общей долевой собственности на общее имущество собственников индивидуальных жилых домов в малоэтажном жилом комплексе». Размер доли участника долевого строительства в праве общей собственности на общее имущество определяется пропорционально доле общей площади земельного участка, на котором планируется строительство (создание) индивидуального жилого дома в соответствии с ДДУ (п. 9 ст. 23.6).

[2] Подобный вариант возможен в случаях, если обязательство по передаче такого имущества в государственную или муниципальную собственность и порядок осуществления этой передачи предусмотрены соглашением с уполномоченным органом государственной власти или органом местного самоуправления, договором о комплексном развитии территории, заключённым в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности застройщиком с уполномоченным органом государственной власти или органом местного самоуправления (п.п. 2, 4 ст. 23.6 закона № 214-ФЗ).

никновением у таких лиц права аренды со множественностью лиц на стороне арендатора (п. 3.4 ст. 8 закона № 214-ФЗ).

Следует особо отметить, что рассмотренное правовое регулирование применяется только в случае, когда возведение индивидуальных жилых домов осуществляется с привлечением денежных средств от участников строительства по ДДУ, заключаемым в соответствии с законом № 214-ФЗ.

Если застройщик осуществляет строительство за счёт собственных и (или) привлечённых им кредитных средств, то рассмотренные положения не подлежат применению. В этом случае права на земельный участок возникают у собственников объектов индивидуального жилищного строительства в порядке и по основаниям, предусмотренным гражданским и земельным законодательством РФ.

В отсутствие у застройщика заключённых ДДУ лицо, владеющее на праве собственности или праве аренды земельным участком, на котором возведён индивидуальный жилой дом, приобретает первичное право собственности на такой жилой дом[1]. Последующее отчуждение индивидуального жилого дома возможно с одновременным отчуждением прав на земельный участок, на котором он расположен (п. 1 ст. 552 ГК РФ).

Право собственности на земельный участок, который принадлежал первичному собственнику на праве собственности, возникает у нового собственника индивидуального жилого дома с даты государственной регистрации перехода права собственности на земельный участок к новому собственнику (ст. 131, п. 2 ст. 223 ГК РФ).

В случае, когда индивидуальный жилой дом был построен на арендованном земельном участке, право аренды переходит к новому собственнику жилого дома с момента государственной регистрации перехода к нему права собственности на жилой дом[2].

Права на земельные участки, занятые объектами общей инфраструктуры, приобретаются в порядке и по основаниям, предусмотренным гражданским и земельным законодательством РФ. Такие земельные участки могут принадлежать третьим лицам (юридическим и физическим лицам, в том числе не являющимся собственниками индивидуальных жилых домов в границах комплексов индивидуальных жилых домов)[3].

2.6. ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬ И (ИЛИ) ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Детальное регулирование вопросов, связанных с перераспределением земель и (или) земельных участков, на уровне ЗК РФ появилось с принятием закона № 171-ФЗ[4], которым в ЗК РФ была введена гл. 5.4, посвящённая институту перераспределения, а также были внесены иные изменения, главным образом в гл. 1.1 ЗК РФ в части образования земельных участков.

В соответствии с действующим законодательством все возможные случаи перераспределения можно подразделить на три самостоятельные группы:

---

[1] П.п. 6, 7 Постановления Пленума ВАС РФ от 11.07.2011 № 54 «О некоторых вопросах разрешения споров, возникающих из договоров по поводу недвижимости, которая будет создана или приобретена в будущем».

[2] П. 1 ст. 35 ЗК РФ, п. 3 ст. 552 ГК РФ, п. 25 Постановления Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды», п. 14 Постановление Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства».

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 10.11.2016 № 23-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в связи с жалобой гражданина Н. Н. Марасанова».

[4] Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (интересующие изменения вступили в силу с 01.03.2015).

1) перераспределение земельных участков, находящихся в частной собственности;
2) перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между собой (в 2019 г. была прямо закреплена в т. ч. возможность перераспределения между государственными или муниципальными земельными участками и предоставленными гражданам, юридическим лицам, органам государственной власти или органам местного самоуправления, и землями и государственными земельными участками, которые не предоставлены указанным лицам и не обременены правами третьих лиц, за исключением сервитута, публичного сервитута[1]);
3) перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности.

Перераспределение земельных участков, находящихся в частной собственности, осуществляется на основании соглашения между собственниками, и значительное законодательное регулирование такого перераспределения отсутствует.

Наибольший же интерес для девелоперов представляет третий случай перераспределения, на котором мы остановимся подробнее.

При таком перераспределении буквально, в т. ч. с учётом содержания ст. 39.1 ЗК РФ, нельзя говорить о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (гл. 5.1 ЗК РФ), поскольку, говоря простыми словами, происходит не предоставление участка, находящегося в публичной собственности, а увеличение площади участка, находящегося в частной собственности, за счёт земель или участков, находящихся в публичной собственности. Ввиду этого к перераспределению не должны применяться порядок предоставления участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (на торгах / без проведения торгов), основания отказа в предоставлении таких участков и т. д.

Вместе с тем перераспределение участков необходимо рассматривать как одно из возможных оснований возникновения (приобретения) права собственности на участок[2] (наряду с предоставлением земельных участков, находящихся в публичной собственности, заключением договоров и т. д.).

При этом необходимой предпосылкой для перераспределения является смежность перераспределяемых земель и (или) участков.

При перераспределении нескольких участков образуются несколько других смежных участков[3], и существование исходных участков прекращается, а при перераспределении земель и земельного участка существование исходного участка прекращается, и образуется новый участок. Образование новых участков при перераспределении влечёт применение целого ряда важных общих норм гл. 1.1 ЗК РФ:

- целевым назначением и разрешённым использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешённое использование земельных участков, из которых образуются земельные участки;
- при перераспределении должны быть соблюдены требования к образуемым и изменённым земельным участкам (ст. 11.9 ЗК РФ), в т. ч. в части предельных размеров земельных

[1] Федеральный закон от 02.08.2019 № 283-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Данный вывод следует и из Определения Верховного Суда РФ от 18.10.2018 № 303-ЭС18-3686 по делу № А738476/2017, п. 20 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 за 2019 г., утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.07.2019.

[3] В судебной практике прямо подчёркивается, что перераспределение не может подменять объединение участков, и ЗК РФ не допускает образование одного земельного участка из двух земельных участков в рамках процедуры перераспределения (Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 22.07.2020 № 18-КА20-8, п. 58 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 за 2020 г., утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2020), Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 23.10.2018 № Ф03-4300/2018 по делу № А59-4708/2017.

участков, требования о том, что границы земельных участков не должны пересекать границы муниципальных образований, населённых пунктов, территориальных зон, а также запрета на образование участков, которое приводит к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице и другим препятствующим рациональному использованию земель недостаткам.

Важно учитывать, что перечень случаев, в которых допустимо перераспределение земельных участков, находящихся в частной собственности, и земель и (или) земельных участков, находящихся в публичной собственности, сформулирован законодателем исчерпывающим образом[1].

К таким случаям относятся:

1) перераспределение в границах территории, в отношении которой заключён договор о КРТ либо принято решение о её комплексном развитии в случае, если для реализации указанного решения не требуется заключения договора о КРТ, в целях приведения границ земельных участков в соответствие с утверждённым ПМТ;
2) перераспределение в целях приведения границ земельных участков в соответствие с утверждённым ПМТ для исключения вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы.

Этот случай в особенности представляет интерес для девелоперов.

Такое перераспределение (приведение в соответствие с ПМТ с устранением вклинивания, вкрапливания и т. п.) возможно только при одновременном соблюдении ряда условий[2]:

- оно возможно только при наличии утверждённого ПМТ[3]. При этом фактические границы перераспределяемых участков должны не соответствовать ПМТ, и такое перераспределение должно устранять данное несоответствие;
- до его проведения должно присутствовать вклинивание, вкрапливание, изломанность границ, чересполосица участков. При этом законодательство не содержит определений указанных понятий, и точный вывод о наличии указанных недостатков землепользования

[1] Вывод о недопустимости расширительного толкования перечня подтверждён судебной практикой. Например, в одном из дел сделан вывод о том, что поскольку перераспределение земельных участков в целях образования одного земельного участка для эксплуатации комплекса придорожного сервиса не может быть отнесено к какому-либо случаю, поименованному в п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ, допускающему перераспределение земельных участков, Судебная коллегия пришла к выводу о том, что администрация имела законные основания для принятия решения об отказе в перераспределении (Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 07.12.2021 № Ф06-11535/2021 по делу № А65-5869/2021, Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 22.07.2020 № 18-КА20-8, п. 58 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 за 2020 г., утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2020).

[2] Необходимость одновременного наличия всех трёх условий подтверждена судебной практикой. Так, в Кассационном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13.05.2020 № 18-КА20-13 (аналогичный подход – п. 20 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 за 2019 г., утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.07.2019) перечислены указанные условия и сделан следующий вывод: для решения вопроса о правомерности перераспределения земельных участков необходимо не только установить отсутствие оснований для отказа, перечисленных в п. 9 ст. 39.29 ЗК РФ, но и наличие оснований для перераспределения, указанных в п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ. Из материалов дела следует, что административные истцы испрашивали земельный участок в порядке перераспределения в целях его использования как парковки возле рынка, а не для исключения вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы, таким образом, у заявителей отсутствовало право на получение участка посредством процедуры перераспределения. Аналогичная правовая позиция изложена в Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 07.12.2021 № Ф06-11535/2021 по делу № А65-5869/2021, Постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24.06.2021 № Ф01-2399/2021 по делу № А38-9219/2019, Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 14.04.2021 № Ф06-47550/2019 по делу № А49-1201/2018.
В Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 18.10.2018 № 303-ЭС18-3686 по делу № А73-8476/2017 отмечается, что наличие ПМТ, предусматривающего перераспределение спорных земельных участков, само по себе не может выступать единственным основанием для осуществления перераспределения в отсутствие предусмотренных пп. 2 п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ обстоятельств.

[3] См., например, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20.06.2018 № Ф04-2293/2018 по делу № А46-19156/2017; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13.04.2018 № Ф04-1200/2018 по делу № А46-15097/2017.

может быть сделан на основании заключения кадастрового инженера и (или) выводов судебной экспертизы[1];
- увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, может быть не более чем до установленных предельных максимальных размеров земельных участков в соответствующей территориальной зоне;

3) перераспределение в случае, когда земельные участки находятся в собственности граждан и предназначены для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства или огородничества для собственных нужд, индивидуального жилищного строительства;
4) перераспределение в целях образования участков для размещения объектов капитального строительства, в связи с размещением которых допускается изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, в т. ч. в целях такого изъятия.

С 10.02.2026[2] расширена возможность перераспределения земельных участков, находящихся в частной собственности (в том числе используемых для предпринимательских целей), и земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей устранения вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы, невозможности размещения объектов недвижимости или других препятствующих рациональному использованию и охране земель недостатков.

Перечень п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ дополнен пп. 3.1, которым для целей соблюдения требований ст. 11.9 ЗК РФ предусмотрена возможность перераспределения земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, за исключением земельных участков, находящихся в собственности граждан и предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, индивидуального жилищного строительства.

Для перераспределения на основании пп. 3.1 п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ необходимо учитывать следующее:

1) площадь земельных участков, находящихся в частной собственности, может увеличиваться в результате этого перераспределения не более чем на одну тысячу квадратных метров, но не более чем до установленных предельных максимальных размеров земельных участков (пп. 14 п. 9 ст. 39.29 ЗК РФ);
2) перераспределение осуществляется в соответствии с утверждённым проектом межевания территории либо при его отсутствии в соответствии с утверждённой схемой расположения земельного участка;
3) перераспределение осуществляется однократно (п. 3 ст. 39.28 ЗК РФ).

«Однократность» перераспределения означает, что перераспределение земельного участка, находящегося в частной собственности, ранее образованного в результате перераспределения по основанию пп. 3.1 п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ, а также в результате раздела или объединения перераспределённого по этому основанию земельного участка, не допускается.

Законодатель объясняет такое ограничение перераспределения земельных участков необходимостью предотвращения неконтролируемого выбытия земельных участков из публичной собственности по заниженной стоимости в обход конкурентных процедур предоставления земельных участков[3].

---

[1] Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 31.01.2024 № Ф10-5962/2023 по делу № А68-4400/2022; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 14.04.2021 № Ф06-47550/2019 по делу № А49-1201/2018; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07.03.2018 № Ф07-16364/2017 по делу № А56-10122/2017; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11.10.2017 № Ф03-3437/2017 по делу № А73-5441/2016.

[2] Федеральный закон от 30.01.2026 № 12-ФЗ «О внесении изменений в статьи 39.28 и 39.29 Земельного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (https://sozd.duma.gov.ru/bill/803203-8).

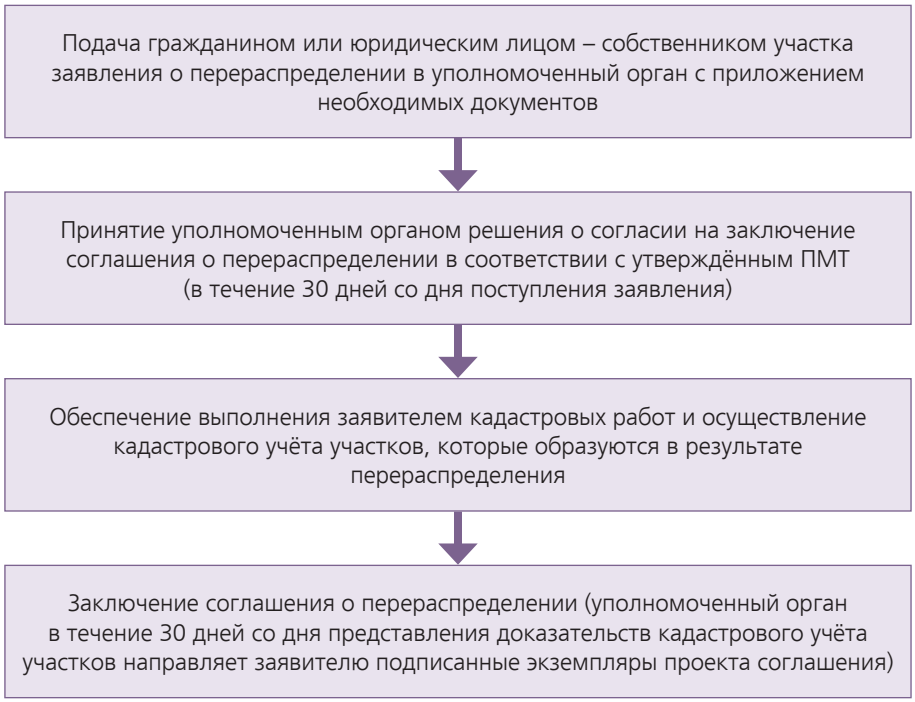
Перераспределение земель и (или) участков, находящихся в публичной собственности, и участков, находящихся в частной собственности, осуществляется на основании соглашения между уполномоченными органами и собственниками земельных участков.

Необходимо учитывать, что основания для отказа в заключении соглашения о перераспределении сформулированы законодателем исчерпывающим образом в п. 9 ст. 39.29 ЗК РФ (до 10.02.2026 перечень состоял из 13 позиций). В качестве примера можно привести следующие основания:

- заявление о перераспределении подано в случаях, не предусмотренных п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ (т. е. в отсутствие оснований для перераспределения);
- из земель возможно образовать самостоятельный земельный участок без нарушения требований ст. 11.9 ЗК РФ[1];
- земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, зарезервирован для государственных или муниципальных нужд;
- земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, является предметом аукциона, либо в отношении него принято решение о предварительном согласовании его предоставления, срок действия которого не истёк, либо подано заявление о предварительном согласовании предоставления или о предоставлении земельного участка, и по нему не принято решение.

С 10.02.2026 перечень оснований для отказа в заключении соглашения о перераспределении расширен и дополнен тремя позициями для случаев перераспределения по пп. 3.1 п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ: в заключении соглашения будет отказано при несоблюдении требованиям к предельным максимальным размерам земельных участков, находящихся в частной собственности и «однократности» их перераспределения[2].

Схема 10. ПОРЯДОК ЗАКЛЮЧЕНИЯ СОГЛАШЕНИЯ О ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИИ



[1] С учётом п. 1 ст. 11.3 ЗК РФ при наличии ПМТ уполномоченный орган вправе образовывать земельные участки из состава участков, находящихся в государственной собственности, только в соответствии с границами, утверждёнными ПМТ.

[2] Пп.пп. 14–16 п. 9 ст. 39.29 ЗК РФ.

Обращаем внимание, что с 10.02.2026 кадастровый паспорт земельного участка или кадастровые паспорта земельных участков, которые образуются в результате перераспределения земель и (или) земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельного участка, находящегося в частной собственности, не являются более обязательным приложением к соглашению о перераспределении[1].

Если заявитель, которому направлен отказ в заключении соглашения о перераспределении, полагает, что основания для отказа в заключении соглашения отсутствуют, он может обратиться в суд с требованием о признании соответствующего отказа незаконным.

Также важно отметить, что из системного толкования п.п. 8, 9 и 14 ст. 39.29 ЗК РФ следует, что на четвёртом этапе (после получения согласия уполномоченного органа на заключение соглашения о перераспределении и проведения кадастрового учёта образуемых участков) отказ уполномоченного органа в заключении соглашения о перераспределении возможен только в том случае, если площадь участка, на который возникает право частной собственности, превышает площадь такого участка, указанную в ПМТ[2], в соответствии с которым он образован, более чем на десять процентов.

Однако на практике уполномоченные органы отказывают в заключении соглашений о перераспределении (на 4-м этапе) не только при указанном превышении площади участка, но и по основаниям, по которым допускается отказ в даче «предварительного» согласия на заключение соглашения (на 2-м этапе)[3]. В целом такой подход не соответствует закону (т. к. выявление соответствующих препятствий к перераспределению должно быть произведено уполномоченным органом на более ранних этапах заключения соглашения), и, на наш взгляд, имеются основания для признания таких отказов незаконными. При планировании осуществления перераспределения важно помнить о том, что увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения осуществляется за плату, размер которой определяется в порядке, установленном уполномоченными органами[4]. Уполномоченные органы вправе определить категории граждан, с которых такая плата не взимается в случае, когда земельные участки находятся в собственности граждан и предназначены для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства или огородничества для собственных нужд, индивидуального жилищного строительства[5]. При этом расчёт размера платы может осуществляться на основании кадастровой стоимости исходного или образуемого земельного участка пропорционально увеличению площади земельного участка, находящегося в частной собственности.

---

[1] Пп. «в» п. 1 ст. 1 Федерального закона от 30.01.2026 № 12-ФЗ «О внесении изменений в статьи 39.28 и 39.29 Земельного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Или схеме расположения земельного участка в том случае, когда образование участка допустимо в соответствии со схемой, и перераспределение осуществляется не по основаниям, указанным в пп.пп. 1 и 2 п. 1 ст. 39.28 ЗК РФ.

[3] Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 08.02.2022 № Ф04-8617/2021 по делу № А469922/2021; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11.10.2017 № Ф03-3437/2017 по делу № А73-5441/2016.
Однако есть и другой подход, например, в Кассационном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18.12.2019 № 49-КА19-8 указывается, что положения ст. 39.29 ЗК РФ предусматривают соблюдение ряда последовательных процедур, которые заканчиваются заключением соглашения о перераспределении земельных участков после согласования уполномоченным органом схемы расположения земельного участка, постановки заявителем на кадастровый учёт образуемого земельного участка, если только не имеется оснований, предусмотренных п. 14 ст. 39.29 ЗК РФ (т. е. основания для отказа, предусмотренные п. 9 ст. 39.29 ЗК РФ, должны быть выявлены ранее при изначальном рассмотрении вопроса о даче согласия на заключение соглашения о перераспределении, а не после проведения правообладателем кадастровых работ).

[4] Например, порядок определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной собственности Санкт-Петербурга, земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, утверждён Законом Санкт-Петербурга от 11.11.2015 № 673-130. Размер платы рассчитывается по формуле с использованием таких параметров, как кадастровая стоимость земельного участка, находящегося в частной собственности, площадь такого участка, величина площади, на которую увеличивается такой участок в результате перераспределения.

[5] П. 5.1 ст. 39.28 ЗК РФ.

2.7. МЕНА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

В соответствии с действующим законодательством возможен обмен земельными участками, находящимися в частной собственности, а также обмен земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности.

Обмен земельными участками, находящимися в частной собственности, осуществляется на основании заключаемого между собственниками в соответствии с гражданским законодательством договора мены. Значимые особенности такого договора применительно к обмену земельными участками отсутствуют. В связи с чем целесообразно обратиться к регулированию обмена земельного участка, находящегося в публичной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности.

Случаи, когда такой обмен допускается, предусмотрены ст. 39.21 ЗК РФ и включают в себя обмен:

1) земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности и изымаемый для государственных или муниципальных нужд;
2) земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, который находится в частной собственности и предназначен в соответствии с утверждёнными ППТиПМТ для размещения объектов инженерной и транспортной инфраструктуры или на котором расположены указанные объекты;
3) земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, который находится в частной собственности и необходим для размещения объекта социальной инфраструктуры, в том числе если размещение указанного объекта необходимо для соблюдения нормативов градостроительного проектирования и при этом не предусмотрено утверждёнными ППТиПМТ;
4) земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, который находится в частной собственности и необходим для размещения объектов или реализации масштабных инвестиционных проектов, указанных в пп.пп. 2, 3 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ.

Следует отметить, что два из последних перечисленных в указанном выше перечне случаев обмена в 2022–2024 годах были предусмотрены Постановлением Правительства РФ от 09.04.2022 № 629 в качестве временных. Срок действия данных временных мер продлён не был, но соответствующие основания для обмена с 01.01.2025 закреплены в ст. 39.21 ЗК РФ на постоянной основе[1].

При обмене земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, который находится в частной собственности, должны быть соблюдены следующие предусмотренные ст. 39.22 ЗК РФ условия:

1) расположенные на земельном участке здания и сооружения также должны быть предметом договора мены и подлежат обязательной оценке для установления их рыночной стоимости в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности.
   В случае, если земельный участок и расположенные на нём объекты социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры находятся в частной собственности одного лица,

[1] Федеральный закон от 26.12.2024 № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

договор мены может предусматривать безвозмездную передачу в государственную или муниципальную собственность указанных объектов;

2) цена обмениваемых земельных участков, в том числе с расположенными на них объектами недвижимого имущества (за исключением объектов недвижимого имущества, передаваемых безвозмездно в государственную или муниципальную собственность), должна быть равнозначной, за исключением изъятия земельного участка, находящегося в частной собственности, для государственных или муниципальных нужд, когда собственник согласен на предоставление ему земельного участка меньшей стоимости. В этом случае разница между выкупной стоимостью изымаемого и предоставляемого в обмен земельного участка уплачивается частному собственнику в срок, не превышающий трёх месяцев со дня перехода права собственности на изъятый земельный участок.

Различие видов разрешённого использования земельных участков не является препятствием для заключения договора мены таких земельных участков.

С 01.01.2025 допускается обмен одного или нескольких земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на один или несколько земельных участков, находящихся в частной собственности, при соблюдении всех прочих установленных ст. 39.22 ЗК РФ требований[1].

[1] В 2022–2024 годах данное допущение было предусмотрено Постановлением Правительства РФ от 09.04.2022 № 629 и действовало в качестве временного.



3 ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ОБЪЕКТОВ

3.1. ОСОБЕННОСТИ ПОЛУЧЕНИЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ РАБОТ В ОТНОШЕНИИ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ, ИХ ТЕРРИТОРИЙ И ИНЫХ РЕГУЛИРУЕМЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ ОБ ОКН ВИДАХ ОБЪЕКТОВ

Общие положения

Объекты культурного наследия подразделяются на три вида: памятники, ансамбли и достопримечательные места[1].

Кроме того, объекты культурного наследия подразделяются на следующие три категории историко-культурного значения[2]:

1) ОКН федерального значения – объекты, имеющие особое значение для истории и культуры РФ, а также археологические объекты;
2) ОКН регионального значения – объекты, имеющие особое значение для истории и культуры субъекта РФ;
3) ОКН местного (муниципального) значения – объекты, имеющие особое значение для истории и культуры муниципального образования.

Основные практические последствия такого разделения состоят в том, что различаются органы, уполномоченные на выполнение отдельных функций в отношении ОКН каждой категории.

В законе № 73-ФЗ установлено также следующее разделение, влияющее на условия проведения работ, затрагивающих соответствующие объекты[3]:

1) ОКН, включённый в реестр (объект, включённый в Единый государственный реестр ОКН[4]);

[1] Ст. 3 закона № 73-ФЗ.

[2] Ст. 4 закона № 73-ФЗ.

[3] Ст.ст. 16.1, 18 закона № 73-ФЗ.

[4] Единый государственный реестр ОКН (памятников истории и культуры) народов РФ.

2) выявленный ОКН (объект, в отношении которого принято решение о включении в перечень выявленных ОКН на основании заявления в региональный орган охраны ОКН, – промежуточный этап до включения объекта в Единый государственный реестр ОКН[1]. Кроме того, объекты, являющиеся на день вступления в силу закона № 73-ФЗ вновь выявленными памятниками истории и культуры на основании законодательных и иных правовых актов СССР и РСФСР, отнесены к выявленным объектам культурного наследия и без их включения в перечень выявленных ОКН[2]);
3) объект, обладающий признаками ОКН (предварительный этап до включения объекта в перечень выявленных ОКН).

Ограничения установлены в отношении всех объектов, однако наиболее существенные ограничения определены для ОКН, включённых в Единый государственный реестр ОКН. Наименьшие требования предусмотрены для объектов, обладающих признаками ОКН, однако определённые ограничения законом установлены и для них. В частности, до начала землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, осуществление которых может оказывать воздействие на объект, обладающий признаками объекта культурного наследия, необходимо проведение государственной историко-культурной экспертизы (п. 1 ст. 31 закона № 73-ФЗ). Кроме того, запрещён снос объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия (п. 10 ст. 16.1 закона № 73-ФЗ).

Меры по обеспечению сохранности объектов культурного наследия, принимаемые при проведении изыскательских, проектных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, также определены в ст. 36 закона № 73-ФЗ.

Дополнительно закон № 73-ФЗ различает правовой статус самого ОКН и прилегающих к нему территорий, в отношении которых также устанавливаются специальные ограничения, рассмотренные в п. 1.4.11 настоящего справочника.

Работы по сохранению объекта культурного наследия

Под сохранением объекта культурного наследия понимаются меры, направленные на обеспечение физической сохранности и сохранение историко-культурной ценности объекта культурного наследия, предусматривающие консервацию, ремонт, реставрацию, приспособление объекта культурного наследия для современного использования и включающие в себя научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, научное руководство проведением работ по сохранению объекта культурного наследия, технический и авторский надзор за проведением этих работ (п. 1 ст. 40 закона № 73-ФЗ).

Необходимо отметить, что до принятия закона РФ от 22.10.2014 № 315-ФЗ[3] действовала норма п. 2 ст. 35 закона № 73-ФЗ, согласно которой запрещались проектирование и проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ на территории памятника или ансамбля, за исключением работ по сохранению данного памятника или ансамбля и (или) их территорий, а также хозяйственной деятельности, не нарушающей целостности памятника или ансамбля и не создающей угрозы их повреждения, разрушения или уничтожения. Данная норма позволяла в отношении памятников выполнять не только работы по сохранению, но и другие работы, к примеру, перепланировку, в отношении которых были установлены меньшие требования, нежели в отношении работ по сохранению. Исключение данной статьи из закона № 73-ФЗ повлекло невозможность выполнения в отношении ОКН иных

[1] При этом такая категория ОКН, как объекты археологического наследия, считаются выявленными ОКН со дня их обнаружения лицом, получившим разрешение (открытый лист) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия (п. 16 ст. 16.1 закона № 73-ФЗ).

[2] П. 4 ст. 64 закона № 73-ФЗ.

[3] Федеральный закон от 22.10.2014 № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

работ, чем работы по сохранению. Поправками в закон № 73-ФЗ[1], вступившими в силу 1 марта 2026 года, законодатель частично вернулся к ранее действовавшему регулированию. Так, введена дополнительная категория работ в отношении ОКН – работы, связанные с содержанием ОКН. Более подробно эта категория работ рассмотрена далее, после анализа работ по сохранению ОКН.

Если не говорить о консервации объекта культурного наследия, которая является специальной мерой, направленной на предотвращение ухудшения состояния памятника, то важно проанализировать три вида работ по сохранению:

1) ремонт памятника – научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях поддержания в эксплуатационном состоянии памятника без изменения его особенностей, составляющих предмет охраны (ст. 42 закона № 73-ФЗ);
2) реставрация памятника или ансамбля – научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях выявления и сохранности историко-культурной ценности объекта культурного наследия (ст. 43 закона № 73-ФЗ);
3) приспособление объекта культурного наследия для современного использования – научно-исследовательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях создания условий для современного использования объекта культурного наследия, включая реставрацию представляющих собой историко-культурную ценность элементов ОКН (ст. 44 закона № 73-ФЗ).

Содержащиеся в законодательстве формулировки являются неудачными и фактически не устанавливают каких-либо специальных критериев, позволяющих отнести запланированные работы к тому или иному виду работ по сохранению. Законодательно не установлены также и какие-либо конкретные пределы осуществления тех или иных работ в рамках сохранения ОКН, за исключением общего ограничения, что такие работы не должны изменять особенностей, составляющих предмет охраны[2].

На практике критерии проведения тех или иных видов работ также являются размытыми, различные работы по сохранению во многом пересекаются и зачастую объединяются. Например, национальный стандарт РФ, определяющий состав и содержание научно-проектной документации по сохранению ОКН[3], зачастую оперирует смешанными терминами, такими как ремонтно-реставрационные работы, проект реставрации и приспособления и др.

В целях систематизации указанные виды работ можно условно разделить по следующим критериям:

- ремонт памятника применяется в целях сохранения и поддержания в надлежащем состоянии каких-либо элементов, составляющих предмет охраны;
- реставрация применяется при необходимости восстановления и ремонта охраняемых элементов или отдельных частей памятника, возможно, утраченных, т. е. является более объёмным понятием, нежели просто ремонт;
- приспособление для современного использования – комплексная процедура, включающая в себя, помимо непосредственно реставрационных работ, ряд мероприятий, направленных на создание условий, способствующих современному использованию объекта. Т. е. приспособление, в отличие от ремонта и реставрации, предполагает возможность создания и добавления в отношении объекта каких-либо новых элементов, определяемых современными потребностями и уровнем развития технологий.

---

[1] Федеральный закон от 07.06.2025 № 142-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

[2] П. 1 ст. 47.3 закона № 73-ФЗ.

[3] ГОСТ Р 55528-2013 «Состав и содержание научно-проектной документации по сохранению объектов культурного наследия. Памятники истории и культуры. Общие требования». Утв. Приказом Росстандарта от 28.08.2013 № 593-ст.

На практике в рамках работ по приспособлению объекта культурного наследия производится его реставрация и ремонт охраняемых элементов с добавлением/изменением необходимых элементов (например, проёмов, оборудования, эскалаторов и пр.), т. е. также зачастую выполняются работы, затрагивающие конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности объекта. В частности, возможным является изменение площади и (или) количества помещений ОКН или его частей (п. 3 ст. 40 закона № 73-ФЗ). Такие работы признаются законными, если в рамках их выполнения получаются все необходимые согласования и соблюдается установленная законом разрешительная процедура для проведения работ по сохранению ОКН[1]. Так, например, решением ВАС РФ от 20.01.2011 № ВАС-15090/10, подтверждённым Определением ВАС РФ от 03.03.2011 № ВАС-1878/11, было признано законным распоряжение Президента РФ о проведении реконструкции памятника федерального значения «Средние торговые ряды», т. к. данное распоряжение предусматривало, что такая реконструкция должна проводиться «в соответствии с требованиями законодательства», т. е. с учётом требований охраны ОКН. Данное решение ВАС РФ не означает, что в отношении памятников разрешена реконструкция. Наоборот, ВАС РФ говорит о том, что реконструкция допустима, но не как реконструкция, а как приспособление объекта для современного использования с условием соблюдения всех установленных разрешительных процедур.

Условия проведения работ по сохранению ОКН

Условия проведения работ по сохранению ОКН и выявленных ОКН определены ст. 45 закона № 73-ФЗ. Обязательным условием выполнения работ по сохранению ОКН является установление предмета охраны до начала выполнения таких работ.

Так, работы по сохранению проводятся на основании:

- задания на проведение указанных работ;
- разрешения на проведение научно-исследовательских и изыскательских работ;
- проектной документации на проведение работ по сохранению, в отношении которой обеспечено проведение государственной историко-культурной экспертизы[2] и получение согласования;
- разрешения на проведение непосредственно производственных работ;
- при условии осуществления технического, авторского надзора и государственного контроля (надзора) в области охраны ОКН за их проведением;
- при условии обеспечения приёмки работ по сохранению.

Выдача задания и разрешения на проведение работ по сохранению, согласование проектной документации на проведение работ по сохранению осуществляются[3]:

1) федеральным органом охраны объектов культурного наследия (Минкультуры России) – в отношении отдельных ОКН федерального значения, перечень которых утверждается Правительством РФ[4];
2) региональным органом охраны объектов культурного наследия – в отношении ОКН федерального значения (за исключением объектов, указанных в п. 1), ОКН регионального значения, выявленных ОКН;
3) муниципальным органом охраны объектов культурного наследия – в отношении ОКН местного (муниципального) значения.

[1] С учётом п. 3 ст. 40 закона № 73-ФЗ в редакции, вступившей в силу 1 марта 2026 года, изменения площади и (или) количества помещений ОКН или его частей допускаются в отдельных случаях и при выполнении работ, связанных с содержанием ОКН, а не только в рамках работ по сохранению ОКН.

[2] Ст. 30 закона № 73-ФЗ.

[3] П. 2 ст. 45 закона № 73-ФЗ.

[4] Распоряжение Правительства РФ от 01.06.2009 № 759-р «О перечне отдельных объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Минкультуры России».

Например, в Санкт-Петербурге в отношении ОКН по п.п. 2) и 3) выше соответствующие функции исполняет Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры (далее – КГИОП). Приёмка работ по сохранению ОКН осуществляется также КГИОП. В Москве этот орган называется Департамент культурного наследия города Москвы (сокращённо – Мосгорнаследие). В других регионах имеются свои региональные органы охраны ОКН.

Первичным документом для дальнейшей разработки документации на выполнение работ по сохранению, в т. ч. приспособлению для современного использования, и её согласования является задание на проведение работ. Задание выдаётся на основании заявления собственника или иного законного владельца ОКН; в соответствии с п. 3 ст. 45 закона № 73-ФЗ задание на проведение работ по сохранению составляется с учётом мнения указанных лиц. Учитывая данное положение, рекомендуется в задание на проведение работ по приспособлению ОКН для современного использования сразу включать все необходимые работы, которые планируется провести в рамках данной процедуры, на основании чего данные мероприятия будут учтены в проекте. Порядок выдачи задания утверждён Приказом Минкультуры России от 08.06.2016 № 1278[1].

Порядок выдачи разрешения на проведение работ по сохранению утверждён Приказом Минкультуры России от 21.10.2015 № 2625[2]. Отметим, что согласно определению работ по сохранению такие работы включают в себя в том числе научно-исследовательские и изыскательские работы. В связи с тем, что эти работы (наряду с непосредственно производственными работами) могут повлиять на сохранность ОКН, разрешение необходимо получать и для выполнения таких работ, и для выполнения производственных работ. Выполнение работ по сохранению без разрешения влечёт административную ответственность в форме штрафа, который для юридических лиц предусмотрен в размере от 100 тысяч до 1 миллиона рублей[3].

В отношении проектной документации на проведение работ по сохранению необходимо обеспечить:

- получение положительного заключения государственной историко-культурной экспертизы, подтверждающего соответствие проектной документации на проведение работ по сохранению требованиям законодательства РФ в области государственной охраны ОКН. Порядок проведения экспертизы установлен Постановлением Правительства РФ от 25.04.2024 № 530 «Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе»;
- получение согласования проектной документации. Порядок согласования установлен Приказом Минкультуры России от 13.08.2025 № 1455[4]. Согласование может быть получено только после прохождения государственной историко-культурной экспертизы в отношении проектной документации.

После выполнения работ по сохранению лицо, осуществлявшее научное руководство проведением этих работ и авторский надзор за их проведением (проектировщик), в течение 90 рабочих дней со дня выполнения указанных работ представляет в соответствующий орган охраны

[1] Приказ Минкультуры России от 08.06.2016 № 1278 «Об утверждении порядка выдачи задания на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включённого в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия».

[2] Приказ Минкультуры России от 21.10.2015 № 2625 «Об утверждении порядка выдачи разрешения на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включённого в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия».

[3] Ст. 7.14 КоАП РФ.

[4] Приказ Минкультуры России от 13.08.2025 № 1455 «Об установлении Порядка подготовки и согласования проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации, включённого в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации».

ОКН, выдавший разрешение на проведение указанных работ, отчётную документацию, включая научный отчёт о выполненных работах[1]. Указанный орган утверждает представленную ему отчётную документацию в течение 30 рабочих дней со дня её представления. Состав и порядок утверждения отчётной документации о выполнении работ по сохранению установлен Приказом Минкультуры России от 25.06.2015 № 1840[2].

Непосредственно приёмка работ по сохранению осуществляется собственником или иным законным владельцем указанного ОКН либо лицом, выступающим заказчиком работ по сохранению данного ОКН, при участии органа охраны ОКН, выдавшего разрешение на проведение указанных работ.

При этом обязательными условиями для приёмки работ являются:

- утверждение соответствующим органом охраны ОКН отчётной документации;
- выдача указанным органом акта приёмки выполненных работ по сохранению ОКН. Порядок подготовки акта приёмки выполненных работ по сохранению ОКН и его форма также установлены Приказом Минкультуры России от 25.06.2015 № 1840.

Обращаем внимание, что в законе № 73-ФЗ установлены специальные требования к проектировщикам и подрядчикам, выполняющим работы по сохранению[3]:

1. К проведению работ по сохранению допускаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие лицензию на осуществление деятельности по сохранению ОКН (памятников истории и культуры) народов РФ в соответствии с законодательством РФ.
2. Работы по консервации и реставрации проводятся физическими лицами, аттестованными федеральным органом охраны ОКН в установленном им порядке, состоящими в трудовых отношениях с юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, имеющими лицензию на осуществление деятельности по сохранению ОКН (памятников истории и культуры) народов РФ, а также физическими лицами, аттестованными федеральным органом охраны ОКН в установленном им порядке, являющимися индивидуальными предпринимателями, имеющими лицензию на осуществление соответствующей деятельности. При этом согласно Письму Минкультуры России от 20.02.2017 № 1254-12-04 указанные требования распространяются и на проведение работ по приспособлению для современного использования, связанных с конструктивными и объёмно-планировочными решениями. Работы по приспособлению инженерных систем и оборудования, локальные ремонтные работы, проводимые для поддержания в эксплуатационном состоянии памятника и не изменяющие его особенностей, составляющих предмет охраны, проводятся, в свою очередь, неаттестованными специалистами.

При этом в проведении отдельных видов работ по сохранению могут участвовать добровольцы (волонтёры). Особенности участия добровольцев (волонтёров) в работах по сохранению, а также виды работ по сохранению, в которых указанные лица могут участвовать, определены в Постановлении Правительства РФ от 25.12.2019 № 1828[4]. Фактически это те же работы, кото-

---

[1] П. 7 ст. 45 закона № 73-ФЗ.

[2] Приказ Минкультуры России от 25.06.2015 № 1840 «Об утверждении состава и Порядка утверждения отчётной документации о выполнении работ по сохранению объекта культурного наследия, включённого в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия, Порядка приёмки работ по сохранению объекта культурного наследия и подготовки акта приёмки выполненных работ по сохранению объекта культурного наследия, включённого в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия и его формы».

[3] П. 6 ст. 45 закона № 73-ФЗ.

[4] Постановление Правительства РФ от 25.12.2019 № 1828 «Об особенностях участия добровольцев (волонтёров) в работах по сохранению объектов культурного наследия, включённых в Единый государственный реестр объектов культур-

рые могут проводиться неаттестованными специалистами, а также работы по приспособлению для современного использования (за исключением реставрации), работы по благоустройству территории ОКН, работы по ремонту ОКН (за исключением зданий и мемориальных квартир), увековечивающих память о событиях, об участниках и о жертвах Великой Отечественной войны[1] и (или) иных военных конфликтов.

Работы по сохранению ОКН, затрагивающие конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности объекта

Проведение работ по сохранению ОКН, при которых затрагиваются конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности объекта, осуществляется в соответствии с требованиями ГрК РФ.

В соответствии с пп.пп. 1) и 3) п. 3.4 ст. 49 ГрК РФ проектная документация ОКН подлежит государственной экспертизе, если при проведении работ по сохранению ОКН затрагиваются конструктивные и другие характеристики его надёжности и безопасности. В таком случае также требуется получение разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (п. 5.1 ст. 51 ГрК РФ).

Таким образом, в случае, если работы по сохранению ОКН затрагивают конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности объекта, то они проводятся с одновременным соблюдением двух процедур:

- разрешительная процедура по закону № 73-ФЗ (получение задания и разрешения на работы по сохранению и т. д.);
- процедура по ГрК РФ (прохождение государственной экспертизы проектной документации, получение разрешений на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию).

При этом выдачу разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию осуществляет орган охраны ОКН.

Во избежание необходимости соблюдения дополнительной процедуры получения согласований в порядке ГрК РФ до начала проектных работ проектная организация, которая имеет действующую лицензию на осуществление деятельности по сохранению ОКН, подготавливает акт определения влияния видов работ на конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности ОКН. На основании этого акта государственный заказчик (застройщик, технический заказчик) принимает обоснованное решение о влиянии видов работ на конструктивную надёжность и безопасность ОКН. Образец акта, а также критерии разграничения работ, затрагивающих конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности объектов, и иных работ определены в Письме Минкультуры России от 24.03.2015 № 90-01-39-ГП «О порядке проведения и приёмки работ по сохранению объекта культурного наследия». Так, в случае, если предполагаемые к проведению работы на ОКН связаны с изменением его исторически сложившейся конструктивной схемы и объёмно-планировочной структуры, то есть с изменением параметров объекта, его частей (площади, объёма), а также заменой и (или) восстановлением несущих строительных конструкций объекта, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов, такие работы относятся к работам, затрагивающим конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности ОКН.

В соответствии с указанным Письмом Минкультуры России в случае выполнения работ по сохранению, при которых не затрагиваются конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности объекта, подготовка проектной документации осуществляется в соответствии

ного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленных объектов культурного наследия».

[1] Указанное далее дополнение применяется с 1 сентября 2026 года.

с национальным стандартом РФ[1], а работы по консервации, ремонту, реставрации и приспособлению к современному использованию проводятся в соответствии с правилами проведения работ по сохранению ОКН. Если же применяются процедуры по ГрК РФ, то подготовка проектной документации осуществляется в соответствии с Положением о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию[2], а производственные работы проводятся с учётом положений ГрК РФ и при условии обязательного соблюдения требований законодательства РФ об охране ОКН.

Для ситуаций, когда работы по сохранению ОКН требуют проведения государственной экспертизы проектной документации и получения разрешения на строительство, – такую документацию на работы по сохранению, передаваемую на экспертизу, и разрешение на строительство можно получать на отдельные части здания как на отдельные этапы работ. В случае разработки единого «глобального» проекта по приспособлению здания для современного использования разрешительная документация также должна получаться на отдельные этапы осуществления такого проекта.

В соответствии с п. 12.1 ст. 48, п. 12 ст. 51 ГрК РФ по инициативе застройщика или технического заказчика проектная документация может разрабатываться, а разрешение на строительство выдаваться в отношении отдельных этапов работ осуществления строительства или реконструкции. Понятие этапа работ и пределы подготовки проектной документации в его отношении определены Положением о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, п. 8 которого определяет, что в отношении этапа строительства по общему правилу должна быть возможность его автономного ввода в эксплуатацию и последующей эксплуатации, независимо от иных частей здания. В этой связи возможность осуществления реконструкции «в общем порядке» в отношении только отдельной части или этажа здания затруднена и будет зависеть от возможности обоснования независимой эксплуатации такой части. Что касается работ по сохранению ОКН, то такие работы, даже при необходимости получения заключения экспертизы и разрешения на строительство, не являются работами, осуществляемыми в «общем порядке», а содержание проектной документации в отношении работ по сохранению не подпадает под регулирование вышеуказанного Положения.

Особенности подготовки проектной документации в рамках работ по сохранению ОКН установлены ранее указанным национальным стандартом РФ, п. 5.3 которого определяет, что в зависимости от технического состояния объекта при осуществлении ремонтно-реставраци-

---

[1] ГОСТ Р 55528-2013 «Состав и содержание научно-проектной документации по сохранению объектов культурного наследия. Памятники истории и культуры. Общие требования». Утв. Приказом Росстандарта от 28.08.2013 № 593-ст.
Отметим также наличие иных национальных стандартов РФ в указанной сфере, детализирующих требования к научно-проектной документации по сохранению ОКН, в частности:

- ГОСТ Р 56891.1-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Сохранение объектов культурного наследия. Термины и определения. Часть 1. Общие понятия, состав и содержание научно-проектной документации (утв. и введён в действие Приказом Росстандарта от 10.03.2016 № 134-ст).
- ГОСТ Р 70630-2023. Национальный стандарт Российской Федерации. Сохранение объектов культурного наследия. Технологические процессы подготовки раздела научно-проектной документации. Предварительные работы (утв. и введён в действие Приказом Росстандарта от 12.12.2023 № 1565-ст).
- ГОСТ Р 70631.1-2023. Национальный стандарт Российской Федерации. Сохранение объектов культурного наследия. Технологические процессы подготовки раздела научно-проектной документации. Часть 1. Комплексные научные исследования (утв. и введён в действие Приказом Росстандарта от 12.12.2023 № 1566-ст).
- ГОСТ Р 70632.1-2023. Национальный стандарт Российской Федерации. Сохранение объектов культурного наследия. Технологические процессы подготовки раздела научно-проектной документации. Проект реставрации и приспособления. Часть 1. Стадия «Эскизный проект» (утв. и введён в действие Приказом Росстандарта от 12.12.2023 № 1567-ст).
- ГОСТ Р 70632.2-2023. Национальный стандарт Российской Федерации. Сохранение объектов культурного наследия. Технологические процессы подготовки раздела научно-проектной документации. Проект реставрации и приспособления. Часть 2. Стадия «Проект» (утв. и введён в действие Приказом Росстандарта от 12.12.2023 № 1568-ст).
- ГОСТ Р 70632.3-2023. Национальный стандарт Российской Федерации. Сохранение объектов культурного наследия. Технологические процессы подготовки раздела научно-проектной документации. Проект реставрации и приспособления. Часть 3. Стадия «Рабочая проектно-сметная документация» (утв. и введён в действие Приказом Росстандарта от 12.12.2023 № 1569-ст).
- ГОСТ Р 70633-2023. Национальный стандарт Российской Федерации. Сохранение объектов культурного наследия. Технологические процессы подготовки раздела научно-проектной документации. Научный отчёт (утв. и введён в действие Приказом Росстандарта от 12.12.2023 № 1570-ст).

[2] Утверждено Постановлением Правительства РФ № 87.

онных работ научно-проектная документация может разрабатываться в целом на весь комплекс работ по сохранению ОКН или на отдельные этапы работ (в соответствии с п. 12.1 ст. 48 ГрК РФ). При этом национальный стандарт РФ не устанавливает какие-либо условия или критерии этапов работ, кроме общего понятия «технического состояния объекта». Таким образом, полагаем, что в рамках выполнения работ по сохранению ОКН разработка проектной документации возможна в отношении отдельных частей (помещений, этажей) зданий при условии получения задания на проведение работ в отношении таких частей. Оставшиеся части зданий могут использоваться и не требуют прекращения их эксплуатации на время проведения работ по сохранению.

Работы, связанные с содержанием ОКН

С 1 марта 2026 года вступили в силу поправки в закон № 73-ФЗ[1], основная цель которых – ввести упрощённый порядок проведения работ, связанных с содержанием ОКН. По ранее действовавшему регулированию многие подобные работы относились к работам по сохранению ОКН, выполнение которых требует соблюдения многоступенчатых процедур, рассмотренных выше. Как отмечается в пояснительной записке к законопроекту, поправки позволят, в частности, устранить избыточные административные процедуры в отношении работ по содержанию ОКН, существенно сократить финансовые и временные затраты на проведение таких работ, поддерживать памятники истории и культуры в надлежащем состоянии.

Согласно внесённым изменениям работы, связанные с содержанием ОКН, включённого в реестр, выявленного ОКН, – это работы по поддержанию ОКН в надлежащем техническом, санитарном и противопожарном состоянии. Под надлежащим техническим состоянием ОКН понимается состояние, при котором соблюдены параметры устойчивости, надёжности ОКН, обеспечена исправность строительных конструкций, систем и сетей инженерно-технического обеспечения, их элементов в соответствии с требованиями технических регламентов[2].

К работам, связанным с содержанием ОКН, в понимании закона № 73-ФЗ относятся только такие работы, которые одновременно соответствуют следующим требованиям[3]:

- не относятся к работам по сохранению;
- применительно к ОКН, включённому в реестр, – не оказывают воздействие на предмет охраны такого ОКН. Если предмет охраны ОКН не определён, то соответствующие работы проводятся в порядке, установленном для работ по сохранению ОКН, за исключением работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, являющемся ОКН, выполняемых в соответствии со ст. 56.1 закона № 73-ФЗ;
- применительно к выявленному ОКН – не оказывают воздействие на внешний облик, объёмно-планировочные и конструктивные решения и структуры, интерьер;
- относятся к виду работ, включённому в закрытый перечень по п. 6 ст. 47.3 закона № 73-ФЗ;
- не отнесены к капитальному ремонту в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ, документами по стандартизации.

В п. 6 ст. 47.3 закона № 73-ФЗ предусмотрен закрытый перечень возможных работ, связанных с содержанием ОКН, включающий:

1) ремонт, замену и (или) восстановление отдельных элементов систем инженерно-технического обеспечения (электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения, водоотведения, кондиционирования воздуха, систем противопожарной защиты,

[1] Федеральный закон от 07.06.2025 № 142-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

[2] П. 5 ст. 47.3 закона № 73-ФЗ.

[3] П.п. 5–7 ст. 47.3 закона № 73-ФЗ.

инженерно-технических средств охраны и антитеррористической защищённости, средств видеонаблюдения и иных систем обеспечения безопасности);

2) техническое обслуживание, включая ремонт и замену отдельных узлов, агрегатов и деталей, лифтового оборудования в пределах существующих лифтовых шахт, ремонт лифтовых шахт, машинных и блочных помещений;
3) локальный ремонт покрытий стен, полов, потолков и лестниц, в том числе антикоррозийную обработку металлических деталей, биозащитную и огнезащитную обработку деревянных конструкций;
4) локальный ремонт штукатурного и красочного слоёв, устранение локальных повреждений, защитную окраску кровли, свесов, навесов, козырьков, оконных отливов, окрытие архитектурных деталей, локальный ремонт входной группы (лестниц, площадок, козырьков) и водосточной системы (труб, воронок, колен, отметов, лотков), очистку от загрязнений произведений монументального искусства, отдельных захоронений;
5) перепланировку жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах, жилых домах (за исключением случаев, если такие многоквартирные дома, жилые дома являются выявленными ОКН), переустройство, ремонт жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах, переустройство и ремонт жилых домов;
6) ремонт оконных и дверных заполнений;
7) установку внешних блоков кондиционеров на дворовых фасадах ОКН, являющихся многоквартирными домами или жилыми домами, исключающую слив конденсата на фасад, при условии устройства декоративных экранов в цвет фасадов в случаях, если их размещение не затрагивает архитектурно-декоративных элементов;
8) отдельные работы на территориях ОКН, являющихся произведениями ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства[1].

Одно из обязательных требований, предусмотренных для работ, связанных с содержанием ОКН, – «не относятся к работам по сохранению». Эта формулировка кажется не совсем удачной. Так, исходя из буквального толкования определения такого вида работ по сохранению, как ремонт по ст. 42 закона № 73-ФЗ, к нему могут относиться и отдельные случаи текущего ремонта, предусмотренные в перечне выше. Однако прямое исключение из перечня работ, связанных с содержанием ОКН, законодатель предусмотрел только для капитального ремонта. С учётом этого представляется, что виды текущего ремонта, указанные в перечне по п. 6 ст. 47.3 закона № 73-ФЗ, которые соответствует иным указанным выше требованиям, помимо неотнесения к работам по сохранению, будут квалифицироваться как работы, связанные с содержанием ОКН.

Среди работ, связанных с содержанием ОКН, отдельно отметим и перепланировку помещений в многоквартирных домах, жилых домах (за исключением случаев, если такие многоквартирные дома, жилые дома являются выявленными ОКН), переустройство, ремонт помещений в многоквартирных домах, переустройство и ремонт жилых домов. По ранее действовавшему регулированию изменение площади и (или) количества помещений ОКН или его частей допуска-

[1] Это следующие работы:
- ремонт инженерных коммуникаций, зданий и сооружений, не являющихся ОКН, включёнными в реестр, или выявленными ОКН, в том числе работы на фасадах и кровле, без увеличения объёмно-пространственных характеристик таких зданий и сооружений;
- ремонт дорожно-тропиночной сети (проездов, тротуаров, пешеходных и специальных дорожек, отмосток, пандусов, ступопандусов) без изменения её габаритов путём замены покрытий, проведения ямочного ремонта покрытий, замены бортового камня и заделки швов;
- ремонт малых архитектурных форм, а также плоскостных сооружений (детских, спортивных площадок, площадок отдыха, контейнерных и хозяйственных площадок) путём замены оборудования и покрытий плоскостных сооружений без изменения их материалов и габаритов;
- ремонт элементов организации рельефа (подпорных стенок, лестниц, лотков для отвода дождевых и талых вод, колодцев, дренажных систем, каскадов, систем крепления откосов) в целях поддержания указанных элементов в эксплуатационном состоянии;
- очистку дна и поверхности водных объектов с применением механизированной техники;
- ямочный ремонт покрытий территорий ОКН;
- обрезку деревьев, кустарников, стрижку газонов, замену растений;
- установку временных легковозводимых конструкций.

лось исключительно путём проведения работ по сохранению ОКН. По новому регулированию эти последствия могут наступить и в результате подобных перепланировки или переустройства[1].

При выполнении работ, связанных с содержанием ОКН, не требуется соблюдать процедуры, предусмотренные для работ по сохранению ОКН[2]. Это основное преимущество нововведений.

До начала проведения работ, связанных с содержанием ОКН, лица, ответственные за содержание ОКН[3], добровольцы (волонтёры), добровольческие (волонтёрские) организации, планирующие проводить работы, связанные с содержанием бесхозяйного ОКН, обязаны уведомить уполномоченный орган охраны ОКН[4] о планируемом проведении таких работ с указанием видов, объёмов и сроков их проведения, машин, механизмов и технологий, применяемых при выполнении указанных работ[5].

Уполномоченный орган охраны ОКН в срок, не превышающий 7 рабочих дней, информирует заявителя о недопущении проведения работ, указанных в уведомлении[6]:

- в случае несоответствия уведомления форме и порядку его подачи, утверждённым Минкультуры России;
- если планируемые работы, связанные с содержанием ОКН, не соответствуют видам работ, предусмотренным п. 6 ст. 47.3 закона № 73-ФЗ;
- если планируемые работы, связанные с содержанием ОКН, с учётом их видов и объёмов, машин, механизмов и технологий, применяемых при выполнении таких работ, окажут влияние на предмет охраны ОКН, включённого в реестр, на внешний облик, объёмно-планировочные и конструктивные решения и структуры, интерьер выявленного ОКН.

Форма уведомления и порядок его подачи, а также порядок направления органом охраны ОКН информации о недопущении проведения работ утверждены Приказом Минкультуры России от 28.11.2025 № 2196[7].

Заявитель вправе приступить к проведению работ, связанных с содержанием ОКН, в случае, если по истечении 7 рабочих дней с даты поступления в орган охраны ОКН уведомления заявителю не поступила информация о недопущении проведения работ, связанных с содержанием ОКН[8].

Для многоквартирных домов, жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах предусмотрен ещё более упрощённый порядок – работы, связанные с содержанием ОКН, допускается выполнять без уведомления органа охраны ОКН[9].

---

[1] П. 3 ст. 40 закона № 73-ФЗ.

[2] П. 5 ст. 47.3 закона № 73-ФЗ.

[3] Собственник или иной законный владелец ОКН, лицо, которому земельный участок, в границах которого располагается объект археологического наследия, принадлежит на праве собственности или ином вещном праве.

[4] Определяется аналогично органу, уполномоченному на выдачу задания и разрешения на проведение работ по сохранению, согласование проектной документации на проведение работ по сохранению.

[5] П. 9 ст. 47.3 закона № 73-ФЗ.

[6] П. 11 ст. 47.3 закона № 73-ФЗ.

[7] Приказ Минкультуры России от 28.11.2025 № 2196 «Об утверждении формы уведомления о планируемом проведении работ, связанных с содержанием объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации, включённого в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленного объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации, порядка его подачи, а также порядка направления органом охраны объектов культурного наследия информации о недопущении проведения работ, связанных с содержанием объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации, включённого в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленного объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации, указанных в уведомлении о планируемом проведении работ, связанных с содержанием объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации, включённого в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленного объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации».

[8] П. 13 ст. 47.3 закона № 73-ФЗ.

[9] П. 13 ст. 56.1 закона № 73-ФЗ.

Особенности деятельности в отношении объектов, включённых в Список всемирного наследия ЮНЕСКО

Согласно п. 1 ст. 25 закона № 73-ФЗ ОКН, представляющие собой выдающуюся универсальную историческую, археологическую, архитектурную, художественную, научную, эстетическую, этнологическую или антропологическую ценность, могут быть отнесены к объектам всемирного культурного и природного наследия в порядке, установленном Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия. Конвенция была ратифицирована ещё СССР в 1988 году[1]. Согласно п. 2 ст. 11 Конвенции Комитет всемирного наследия – межправительственный орган при ООН – формирует Список всемирного наследия, в который включаются ценности культурного и природного наследия, имеющие выдающуюся универсальную ценность. В Список всемирного наследия из объектов, находящихся в России, включены, в частности, исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним комплексы памятников, исторические памятники Новгорода и окрестностей. Таким образом, в список включаются как конкретные объекты, так и территории.

В соответствии с параграфом 169 Руководства по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия при каждом случае проведения работ, которые могут сказаться на состоянии объекта всемирного культурного наследия, государства – стороны Конвенции направляют ежегодно в уполномоченный международный орган специальные отчёты и заключения по оценке воздействия этих работ на объект. Международный совет по охране памятников и достопримечательных мест (ИКОМОС) выпустил Руководство по осуществлению оценок воздействия на наследие в отношении объектов всемирного культурного наследия, в котором предусмотрены рекомендации для проведения таких оценок воздействия.

Положения руководства развивают ГОСТ Р 58203-2018[2] и ГОСТ Р 58204-2018[3]. Отметим, что эти ГОСТы не включены в реестр обязательных требований, формирование и ведение которого обеспечивает подведомственное Минстрою России ФАУ «ФЦС», т. е. они носят исключительно добровольный для исполнения характер.

Согласно указанным ГОСТам подготовка отчёта об оценке воздействия осуществляется в соответствии с техническим заданием, подготовленным Минкультуры России, и при его подготовке необходимо:

- определить наследие, потенциально подверженное риску, и его вклад в выдающуюся универсальную ценность объекта всемирного наследия;
- выявить влияние изменений на выдающуюся универсальную ценность (положительное или отрицательное);
- выявить влияние изменений на целостность и подлинность (положительное или отрицательное);
- предложить варианты возможного смягчения негативного воздействия на выдающуюся универсальную ценность.

Подготовленный отчёт об оценке воздействия на выдающуюся универсальную ценность объекта всемирного наследия подлежит согласованию с Минкультуры России и далее предоставляется в Комитет всемирного наследия.

Физические или юридические лица, осуществляющие оценку воздействия на наследие, должны обладать специальными аналитическими навыками в отношении конкретного проекта или места, квалификацией и опытом, соответствующими требованиям объекта, его материаль-

[1] Указ Президиума Верховного Совета СССР от 09.03.1988 «О ратификации Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия».

[2] Национальный стандарт ГОСТ Р 58203-2018 «Оценка воздействия на универсальную ценность объектов всемирного наследия. Состав и содержание отчёта. Общие требования».

[3] Национальный стандарт ГОСТ Р 58204-2018 «Проект охранных зон объекта всемирного наследия. Состав и содержание. Общие требования».

ному и нематериальному содержанию, выдающейся универсальной ценности, а также характеру и масштабам предлагаемых изменений.

Особенности деятельности на территории исторических поселений

Отдельные ограничения для градостроительной, хозяйственной и иной деятельности установлены для территорий исторических поселений.

Под историческим поселением понимаются включённые в перечень исторических поселений федерального значения или в перечень исторических поселений регионального значения населённый пункт или его часть, в границах которых расположены ОКН, включённые в реестр, выявленные ОКН и объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения (п. 1 ст. 59 закона № 73-ФЗ).

Перечень исторических поселений федерального значения утверждён Приказом Минкультуры России № 839[1], а также дополняется отдельными актами Минкультуры России[2]. К примеру, историческими поселениями федерального значения являются г. Санкт-Петербург, г. Иркутск, г. Ростов. Перечень исторических поселений регионального значения, в свою очередь, утверждается органами государственной власти соответствующего субъекта РФ[3]. Территорией исторического поселения является территория в границах соответствующего населённого пункта. При этом границы территории исторического поселения могут не совпадать с границами населённого пункта (п. 8 ст. 59 закона № 73-ФЗ).

К предмету охраны исторического поселения, который утверждается уполномоченным государственным органом применительно к каждому историческому поселению[4], относятся:

1) исторически ценные градоформирующие объекты – здания и сооружения, формирующие историческую застройку и объединённые в том числе масштабом, объёмом, структурой, стилем, конструктивными материалами, цветовым решением и декоративными элементами;
2) планировочная структура, включая её элементы;
3) объёмно-пространственная структура;
4) композиция и силуэт застройки – соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов;
5) соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озеленёнными);
6) композиционно-видовые связи (панорамы), соотношение природного и созданного человеком окружения.

Градостроительная, хозяйственная и иная деятельность в историческом поселении должна осуществляться при условии обеспечения сохранности ОКН, включённых в реестр, выявленных ОКН, которые расположены на территории исторического поселения, и предмета охраны исторического поселения (п. 1 ст. 60 закона № 73-ФЗ).

---

[1] Приказ Минкультуры России от 04.04.2023 № 839 «Об утверждении перечня исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Российской Федерации».

[2] См., например, Приказ Минкультуры России от 26.12.2014 № 2449 «О включении города Белева Тульской области в перечень исторических поселений федерального значения, утверждении границ территории и предмета охраны исторического поселения город Белев Тульской области».

[3] См., например, Постановление Правительства Московской области от 27.09.2013 № 771/43 «Об утверждении Перечня исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Московской области».

[4] Примеры таких актов – Приказ Минкультуры России от 26.10.2017 № 1810 «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Арзамас Нижегородской области», Приказ Минкультуры России от 14.02.2017 № 175 «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Елец Липецкой области».

В 2021 году вступил в силу Приказ Минкультуры России от 30.10.2020 № 1295[1] об утверждении границ, предмета охраны и требований к градостроительным регламентам исторического поселения федерального значения города Санкт-Петербург. В результате его принятия в Санкт-Петербурге в центральных районах города, помимо ранее существовавших ограничений, связанных с требованиями объединённой зоны охраны объектов культурного наследия, появился ещё один уровень регулирования – ограничения исторического поселения.

С этой целью особенности деятельности в историческом поселении предусматриваются, в частности, в градостроительных регламентах, в том числе в отдельных случаях в градостроительных регламентах тех территориальных зон, которые расположены за границами исторического поселения[2]. Предусмотрены и особенности согласования проектов Генплана, проектов ПЗЗ, подготовленных применительно к территориям исторических поселений, – они подлежат согласованию с уполномоченными органами охраны ОКН.

Важное значение для застройщиков имеют дополнительные требования для получения разрешения на строительство объекта капитального строительства в историческом поселении. Таким требованием является получение заключения регионального органа охраны ОКН о соответствии раздела проектной документации, содержащего архитектурные решения, предмету охраны исторического поселения и требованиям к архитектурным решениям объектов капитального строительства, установленным градостроительным регламентом (п. 9 ст. 60 закона № 73-ФЗ). Аналогично заключение регионального органа охраны ОКН необходимо для согласования описания внешнего облика объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома. Согласование не требуется в случае использования типовых архитектурных решений, утверждаемых региональным органом охраны ОКН[3]. Подробно о получении подобных согласований см. раздел 1.5.3 настоящего справочника.

Также об ограничениях, связанных с запретом на отклонение от предельных параметров в части предельного количества этажей, предельной высоты зданий, строений, сооружений и требований к архитектурным решениям объектов капитального строительства в границах территорий исторических поселений, см. раздел 1.3.5 настоящего справочника.

Особенности выполнения работ в отношении многоквартирных домов, являющихся ОКН, выявленным ОКН или расположенных на территории ОКН

Выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества в доме-памятнике, используя понятийный аппарат закона № 73-ФЗ, можно квалифицировать в качестве выполнения работ по сохранению, требующих соблюдения общего порядка, установленного действующим законодательством.

Однако с 01.09.2023[4] в законе № 73-ФЗ действует специальное регулирование, направленное на упрощение процедуры капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов (далее – МКД), являющихся ОКН, выявленными ОКН либо расположенных на территориях ОКН и не являющихся ОКН. Это регулирование предусматривают следующие четыре ситуации:

1) работы по капитальному ремонту общего имущества в МКД, являющегося ОКН, затрагивающие предмет охраны. Такие работы являются работами по сохранению, проведение которых осуществляется с соблюдением требований, установленных законом № 73-ФЗ;

---

[1] Приказ Минкультуры России от 30.10.2020 № 1295 «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Санкт-Петербург» (в ред. от 03.09.2024).

[2] Указанное правило применяется, если в границах таких территориальных зон находятся точки (сектора) основных видовых раскрытий композиционно-видовых связей (панорам), составляющих предмет охраны исторического поселения (пп. 3.1 п. 3 ст. 60 закона № 73-ФЗ).

[3] П. 5 ст. 51.1 ГрК РФ.

[4] Федеральный закон от 24.07.2023 № 365-ФЗ «О внесении изменений в статьи 57 и 166 Жилищного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

2) работы по капитальному ремонту общего имущества в МКД, являющегося ОКН, не затрагивают предмет охраны. Такие работы не являются работами по сохранению и выполняются в соответствии с ЖК РФ;
3) работы по капитальному ремонту общего имущества в МКД, являющегося ОКН, предмет охраны которого не определён, либо выявленным ОКН. Такие работы не относятся к работам по сохранению и выполняются в соответствии с ЖК РФ, при условии, что такие работы не изменяют облика, объёмно-планировочных и конструктивных решений и структур, интерьера МКД;
4) работы по капитальному ремонту общего имущества в МКД, не являющегося ОКН или выявленным ОКН, но расположенного на территории ОКН. Такие работы выполняются в соответствии с ЖК РФ.

В случаях, указанных в п.п. 2)–4) выше, государственная историко-культурная экспертиза в целях выполнения таких работ не проводится (п.п. 5–6, 12 ст. 56.1 закона № 73-ФЗ), а ведь именно выводы государственной историко-культурной экспертизы определяют, обеспечивается ли сохранность ОКН, выявленных ОКН при проведении строительных, хозяйственных и иных работ (абз. 12 ст. 28 закона № 73-ФЗ).

В целях проверки соблюдения требований при выполнении работ в доме-памятнике, в отношении которых не проводится государственная историко-культурная экспертиза, органы охраны ОКН проводят контрольные (надзорные) мероприятия.

Так, в соответствии с п. 8 ст. 56.1 закона № 73-ФЗ лицо, планирующее выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества в доме-памятнике в ситуациях, описанных в п.п. 2) и 3) выше, не позднее чем за 5 рабочих дней до начала выполнения таких работ в письменной форме уведомляет уполномоченный орган охраны ОКН[1] о начале выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества дома-памятника, в котором сообщает сведения о составе планируемых к выполнению работ, планируемом дне начала их выполнения и сроках их завершения, а также о лицах, являющихся заказчиком и исполнителем таких работ.

Уполномоченный орган охраны ОКН не позднее 7 рабочих дней со дня получения вышеуказанного уведомления формирует программу проверок, при этом первое мероприятие по контролю (надзору) в отношении ОКН, указанного в уведомлении о начале выполнения работ, должно быть проведено не позднее 7 рабочих дней со дня начала их выполнения, указанного в таком уведомлении (п. 9 ст. 56.1 закона № 73-ФЗ).

В случае выявления в результате государственного контроля (надзора) фактов, свидетельствующих о причинении (об угрозе причинения) вреда ОКН в результате работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД, должностные лица уполномоченного органа охраны ОКН реализуют права, установленные п. 6 ст. 11 закона № 73-ФЗ, в т. ч. выдают предписания о приостановке работ, привлекают к административной ответственности и принимают меры по предотвращению правонарушений, предъявляют в суд иски о понуждении исполнить обязательства в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН в натуре.

Кроме того, как отмечалось выше, работы, связанные с содержанием ОКН, включённого в реестр, выявленного ОКН, являющихся МКД, жилым или нежилым помещением в МГД, проводятся в упрощённом порядке – а именно без отдельного уведомления органа охраны ОКН[2].

[1] Определяется аналогично органу, уполномоченному на выдачу задания и разрешения на проведение работ по сохранению, согласование проектной документации на проведение работ по сохранению.

[2] П. 13 ст. 56.1 закона № 73-ФЗ.

3.2. ОСОБЕННОСТИ ПОЛУЧЕНИЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ РАБОТ ПО СОЗДАНИЮ СЕТЕЙ И ИНЫХ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ

Строительство линейных объектов

Какие объекты являются линейными?

Термин «линейный объект» неоднократно встречается в отдельных федеральных законах. При этом определение, содержащее общие признаки линейных объектов, в законодательстве отсутствует, поскольку в нормативных актах всегда перечисляются только отдельные виды линейных объектов, к примеру:

1) в соответствии с п. 10.1 ст. 1 ГрК РФ к линейным объектам относятся линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения;
2) в пп. 5 п. 3 ст. 11, ст. 51.2 Водного кодекса РФ к числу линейных объектов отнесены также мосты, подводные и подземные переходы, трубопроводы, подводные линии связи;
3) согласно п. 1 ст. 11 закона РФ от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – закон № 115-ФЗ) к линейным объектам относятся подводные и подземные переходы, трубопроводы, подводные линии связи;
4) в силу пп. 10 п. 1 ст. 7 закона РФ от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации…» (далее – закон № 224-ФЗ) линейными объектами являются подводные и подземные технические сооружения, переходы, сооружения связи, линии связи и коммуникации;
5) пп. 6 п. 1 ст. 7 закона РФ от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» относит к линейным объектам дороги, линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), нефтепроводы, газопроводы и иные трубопроводы, железнодорожные линии и другие подобные сооружения.

Общее определение для линейных объектов пока предлагается только в юридической литературе. Традиционно выделяют следующий перечень характеристик, общих для всех линейных объектов:

- длина объекта намного превышает его ширину;
- объект является сооружением;
- объекту свойственна связь с земельными участками;
- в состав линейного объекта могут входить площадочные объекты, технологически связанные с линейным объектом[1].

Линейные объекты могут иметь наземные, подземные и (или) надземные части.

При таких обстоятельствах для определения того, является ли объект линейным, целесообразно обращаться к перечням из нормативных правовых актов, указанных выше. С учётом этого к линейным объектам будут относиться, например, автомобильные дороги, мосты и линии электропередачи.

[1] Правовое регулирование линейных объектов / Управление развитием территорий. № 2, 2011. С. 71.

Инженерные сети прямо упомянуты в качестве линейных объектов в отдельных нормативных правовых актах. Например, в Постановлении Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816[1] в качестве линейных объектов прямо указаны электрические сети, сети инженерно-технического обеспечения (тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения). При этом в указанном акте к линейным объектам отнесены в том числе сети, расположенные внутри одного квартала, одного микрорайона.

Согласно позиции Минрегиона России, сформулированной в 2011 году, «инженерно-технические сети, обеспечивающие два и более объекта капитального строительства, рассматриваются как отдельный линейный объект, к которым можно отнести квартальный газопровод и другие линейные объекты (водопровод, канализация, линейно-кабельные сооружения связи и пр.)». При этом Министерство не рассматривает в качестве самостоятельного линейного объекта сети инженерно-технического обеспечения, являющиеся функционально частью отдельного объекта капитального строительства, выходящие за пределы границ земельного участка, отведённого под указанные цели, и при этом не выходящие за пределы элемента планировочной структуры (квартал, микрорайон)[2].

В судебной практике встречается подход, согласно которому предлагается определять, является ли сеть инженерно-технического обеспечения линейным объектом, по следующим признакам:

- прокладывается ли она вне здания (до внешней границы наружной конструкции здания);
- проходит ли она через несколько земельных участков;
- имеет ли она значительную протяжённость[3].

Если сеть соответствует этим признакам, она является линейным объектом.

Таким образом, можно утверждать, что к линейным объектам не относятся сети инженерно-технического обеспечения, располагающиеся в границах того земельного участка, на котором размещено здание, снабжение которого они обеспечивают.

Если такие сети выходят за границы земельного участка, но не выходят за пределы элемента планировочной структуры, то с учётом указанного выше Постановления Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816, позиции судебной практики такую сеть нужно квалифицировать как линейный объект, хотя это противоречит вышеуказанной позиции Минрегиона России.

В ситуации, когда сеть обеспечивает два и более объекта капитального строительства или выходит за пределы элемента планировочной структуры, она является линейным объектом.

Всегда ли линейный объект является объектом капитального строительства?

В соответствии с п. 10 ст. 1 ГрК РФ объект капитального строительства – здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (объекты незавершённого строительства), за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие). В п. 10.1 ст. 1 ГрК РФ предусмотрено, что линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения относятся к линейным объектам.

---

[1] Постановление Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816 «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории, перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется получение разрешения на строительство, внесении изменений в перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (в ред. Постановления Правительства РФ от 15.04.2026 № 415).

[2] Письмо Минрегиона России от 20.05.2011 № 13137-ИП/08 «О государственной экспертизе проектной документации на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт сетей инженерно-технического обеспечения».

[3] Постановление АС Волго-Вятского округа от 13.03.2014 по делу № А28-4571/2013.

В пп. 23 п. 2 ст. 2 закона № 384-ФЗ предусмотрено, что сооружение – это результат строительства, представляющий собой объёмную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов.

Поскольку сооружения (за исключением некапитальных сооружений) относятся к объектам капитального строительства, все упоминания о линейных объектах, имеющиеся в ГрК РФ, касаются объектов капитального строительства.

Иными словами, с точки зрения ГрК РФ, линейный объект – это подвид объекта капитального строительства[1]. Это обусловлено тем, что ГрК РФ регулирует только деятельность, связанную со строительством и реконструкцией объектов капитального строительства.

Вместе с тем капитальность конкретного линейного объекта должна оцениваться с точки зрения его прочной связи с землёй, срока использования[2] и иных конструктивных характеристик.

Если линейный объект отвечает признакам капитальности, то на него распространяются положения ГрК РФ о линейных объектах.

Если линейный объект не отвечает признакам капитальности, то на него не распространяются нормы ГрК РФ о линейных объектах, но в то же время могут распространяться положения иных законов, которые регулируют отношения, связанные с линейными объектами, не являющимися объектами капитального строительства (земельные, природоохранные и т. д.).

Например, на проведение работ по устройству гравийной или щебёночной дороги не распространяются требования ГрК РФ, поскольку она не является сооружением[3]. Но при этом вопросы эксплуатации гравийной и щебёночной дороги регулируются дорожным законодательством[4].

По мнению Минэкономразвития России, сооружения, которые построены и введены в эксплуатацию как объекты капитального строительства (с получением разрешительной документации), с большой вероятностью относятся к недвижимости[5].

Возможность существования линейных объектов, являющихся движимой вещью, подтверждается законодательством (п. 2 ст. 3.9 закона № 137-ФЗ) и правоприменительной практикой[6].

Специальные правила оформления прав на земельные участки для размещения линейных объектов

После вступления в силу 01.03.2015 большинства положений закона № 171-ФЗ[7] процедура предоставления земельного участка для строительства линейных объектов была существенно изменена.

В пп. 4 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ предусмотрено, что договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае его предоставления юридическим лицам для размещения объектов, предназначенных

---

[1] Применительно к линиям связи Минстрой России прямо указал, что линии связи и сооружения связи не являются временными постройками. Назначение линий связи связано с длительным использованием для оказания услуг связи (Письмо Минстроя России от 29.02.2016 № 7064-ОГ/08).

[2] См. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 11.04.2017 № 07АП-1980/2017 по делу № А45-18953/2016.

[3] Письмо Минэкономразвития России от 30.04.2014 № Д23и-1518.

[4] Например, Приказ Минтранса России от 16.11.2012 № 402 «Об утверждении Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог».

[5] Письмо Минэкономразвития России от 29.07.2019 № Д23и-25714.

[6] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28.12.2022 № Ф05-36083/2021 по делу № А40-14350/2020; Решение Московского областного УФАС России от 05.09.2024 по делу № 050/06/105-30007/2024.

[7] Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, объектов федерального, регионального или местного значения.

По мнению Минэкономразвития России, по рассматриваемому основанию допускается предоставление земельных участков для размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, в том числе не относящихся к объектам федерального, регионального или местного значения[1]. Такую позицию не разделяют многие региональные чиновники, так что правоприменительная практика отличается в разных регионах.

Для строительства иных, чем вышеуказанные, линейных объектов земельные участки для строительства предоставляются в общем порядке с учётом ст. 39.1 ЗК РФ, то есть, как правило, в аренду на торгах.

Есть, однако, и альтернативные способы оформления прав на необходимые земельные участки.

Согласно п. 1 ст. 274 ГК РФ для строительства, реконструкции линейных объектов, не препятствующих использованию земельного участка в соответствии с разрешённым использованием, может устанавливаться сервитут.

С 01.03.2015 легализована возможность установления «частного» сервитута в отношении публичных земельных участков. Так, ст. 39.23 ЗК РФ предусматривает, что для размещения линейных объектов, не препятствующих разрешённому использованию земельного участка, может быть заключено соглашение об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Например, такое соглашение может быть заключено для строительства примыкания к автомобильной дороге[2].

В соответствии со ст. 39.37 ЗК РФ[3] возможно установление публичного сервитута для использования земельных участков и (или) земель, в частности, в следующих целях:

1) строительство, реконструкция, эксплуатация, капитальный ремонт объектов электросетевого хозяйства, тепловых сетей, водопроводных сетей, сетей водоотведения, линий и сооружений связи, линейных объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, трубопроводов для продуктов переработки нефти и газа, их неотъемлемых технологических частей, если указанные объекты являются объектами федерального, регионального или местного значения, либо необходимы для оказания услуг связи, организации электро-, газо-, тепло-, водоснабжения населения и водоотведения, подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, либо переносятся в связи с изъятием земельных участков, на которых они ранее располагались, для государственных или муниципальных нужд;
2) складирование строительных и иных материалов, возведение некапитальных строений, сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы) и (или) размещение строительной техники, которые необходимы для обеспечения строительства, реконструкции, ремонта инженерных сооружений, объектов транспортной инфраструктуры федерального, регионального или местного значения, на срок указанных строительства, реконструкции, ремонта;
3) реконструкция, капитальный ремонт участков (частей) инженерных сооружений, являющихся линейными объектами;
4) прокладка, переустройство, перенос инженерных коммуникаций, их эксплуатация в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог.

---

[1] П. 61 Информации Минэкономразвития России «Ответы на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 23.07.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (документ размещён по ссылке: https://docs.cntd.ru/document/420273343); Письмо Минэкономразвития России от 02.07.2015 № Д23и-3071.

[2] Письмо Минэкономразвития России от 25.06.2015 № Д23и-2955.

[3] В ред. Федерального закона от 26.12.2024 № 485-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации...».

Требования к форме ходатайства об установлении публичного сервитута, содержанию обоснования необходимости установления публичного сервитута установлены Приказом Росреестра от 19.04.2022 № П/0150[1].

При этом, согласно п. 3 ст. 11 закона РФ от 03.08.2018 № 341-ФЗ[2] (далее – закон № 341-ФЗ), публичные сервитуты, установленные в соответствии с ранее действовавшим порядком до 01.09.2018, сохраняются на условиях, указанных в федеральном законе или ином нормативном правовом акте Российской Федерации, нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации, нормативном правовом акте органа местного самоуправления, предусматривающих установление таких публичных сервитутов.

Кроме того, согласно Транспортному закону[3] публичные сервитуты также могут устанавливаться для строительства и реконструкции линейных объектов инфраструктуры (за исключением линейных объектов, размещение которых делает невозможным дальнейшее использование земельного участка или его части в соответствии с установленным видом разрешённого использования), если такие линейные объекты инфраструктуры попадают в перечень объектов инфраструктуры в соответствии со ст. 2 Транспортного закона.

Также согласно ст. 39.33 ЗК РФ допускается использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не предоставленных третьим лицам, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута в следующих случаях размещения линейных объектов:

- капитальный или текущий ремонт линейных объектов;
- возведение некапитальных строений, сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы);
- складирование строительных и иных материалов, техники для обеспечения строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения;
- размещение линейных объектов, виды которых установлены в Постановлении Правительства РФ № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов»[4].

Так, согласно указанному постановлению допускается создание ряда линейных объектов на публичных землях, земельных участках при отсутствии договора аренды (соглашения о сервитуте, публичного сервитута), в частности, следующих объектов:

1. Подземные линейные сооружения, а также их наземные части и сооружения, технологически необходимые для их использования, для размещения которых не требуется разрешение на строительство.

---

[1] Приказ Росреестра от 19.04.2022 № П/0150 «Об утверждении требований к форме ходатайства об установлении публичного сервитута, содержанию обоснования необходимости установления публичного сервитута» (зарегистрировано в Минюсте России 01.06.2022 № 68672).

[2] Федеральный закон от 03.08.2018 № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов».

[3] Федеральный закон от 31.07.2020 № 254-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях модернизации и расширения магистральной инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] При этом на объекты, созданные до 01.03.2015, данное постановление не распространяется, поскольку эти объекты уже размещены. Также линии и сооружения связи могут быть размещены в соответствии с данным постановлением в случае, если они являются временными, вспомогательными или в соответствии с законом субъекта Российской Федерации не требуют выдачи разрешения на строительство (Письмо Минстроя России от 29.02.2016 № 7064-ОГ/08). Данное разъяснение дано применительно к линиям и сооружениям связи, однако представляется, что оно должно учитываться и для размещения иных видов линейных объектов.

2. Водопроводы и водоводы всех видов, для размещения которых не требуется разрешение на строительство.
3. Линейные сооружения канализации (в том числе ливневой) и водоотведения, для размещения которых не требуется разрешение на строительство.
4. Линии электропередачи классом напряжения до 35 кВ, а также связанные с ними трансформаторные подстанции, распределительные пункты и иное предназначенное для осуществления передачи электрической энергии оборудование, для размещения которых не требуется разрешение на строительство.
5. Нефтепроводы и нефтепродуктопроводы диаметром DN300 и менее, газопроводы и иные трубопроводы давлением до 1,2 МПа, для размещения которых не требуется разрешение на строительство.
6. Тепловые сети всех видов, включая сети горячего водоснабжения, для размещения которых не требуется разрешение на строительство.
7. Линии связи, линейно-кабельные сооружения связи и иные сооружения связи, для размещения которых не требуется разрешение на строительство.
8. Проезды, в том числе вдольтрассовые, и подъездные дороги, для размещения которых не требуется разрешение на строительство.

Перечисленные в Постановлении Правительства РФ № 1300 линейные объекты строятся без получения разрешения на строительство в следующих случаях:

- линейный объект не является объектом капитального строительства, т. е. не соответствует определению, предусмотренному п. 10 ст. 1 ГрК РФ (пп. 2 п. 17 ст. 51 ГрК РФ);
- линейный объект предназначен для транспортировки природного газа под давлением до 1,2 мегапаскаля включительно (пп. 4.4 п. 17 ст. 51 ГрК РФ);
- линейный объект является вспомогательным объектом капитального строительства, критерии отнесения к которым установлены Правительством РФ[1] (пп. 3 п. 17 ст. 51 ГрК РФ);
- в случаях, указанных в Постановлении Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816: строительство и реконструкция линий связи и сооружений связи (кроме особо опасных, технически сложных объектов связи), водопроводов и водоводов всех видов диаметром до 500 мм, автомобильных дорог IV и V категорий, парковых дорог, проездов, велосипедных дорожек и ряда иных объектов;
- в случаях, указанных в специальном законе субъекта РФ. Например, такие исключения установлены в областном законе Ленинградской области от 18.05.2012 № 38-оз «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Ленинградской области».

Порядок и условия размещения указанных в Постановлении Правительства РФ № 1300 линейных объектов устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (п. 3 ст. 39.36 ЗК РФ).

Например, в Московской области такой порядок утверждён Постановлением Правительства Московской области от 08.04.2015 № 229/13 «Об утверждении Порядка и условий размещения на территории Московской области объектов, которые могут быть размещены на землях или земельных участках, находящихся в государственной, муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, публичного сервитута».

Стоит обратить внимание на неоднозначность судебной практики, связанной с признанием линейных объектов объектами вспомогательного использования, которая сформировалась ещё до утверждения Постановлением Правительства РФ от 04.05.2023 № 703 критериев отнесения объектов к объектам вспомогательного использования.

[1] Постановление Правительства РФ от 04.05.2023 № 703 «Об утверждении критериев отнесения строений и сооружений к строениям и сооружениям вспомогательного использования».

Так, в ряде судебных решений от 2020–2021 гг. суды, исследуя вопрос о правовом статусе сетей, обеспечивающих одно здание и при этом расположенных на территории нескольких земельных участков, пришли к выводу, что такие сети, являясь частью основного объекта (что следует из проектной документации основного объекта), одновременно являются сооружениями (линейными объектами) вспомогательного использования, для строительства которых не требуется получение разрешения на строительство. При этом Арбитражный суд Дальневосточного округа[1] на основании норм ГрК РФ и ГК РФ также указал, что такие сети не могут быть признаны объектами недвижимости (и поставлены на учёт с регистрацией прав на них), в то время как Арбитражный суд Северо-Кавказского округа[2], напротив, квалифицировал такие сети как объект недвижимости и обязал регистрирующий орган зарегистрировать право собственности заявителя на указанные сети.

Логика судов представляется непоследовательной: во-первых, сеть не может являться одновременно частью основного объекта и отдельным от него (вспомогательным) линейным объектом, во-вторых, даже если признавать такую сеть вспомогательным линейным объектом, статус вспомогательного сооружения не свидетельствует об отсутствии у сети признаков объекта недвижимого имущества[3]. Тем не менее указанные позиции должны учитываться при разработке проектной документации и осуществлении регистрационных действий.

Дополнительно отметим, что с 15.08.2023 вступил в силу Федеральный закон от 04.08.2023 № 430-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 430-ФЗ), более известный как закон о «линейной амнистии».

Названным нормативным правовым актом в отношении линейных объектов предусматриваются следующие послабления:

1) правообладатели сооружений, права на которые возникли с 01.09.2018, получили возможность переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право аренды земельного участка на публичный сервитут[4];
2) субъекты естественных монополий и операторы связи вправе оформить публичный сервитут для эксплуатации используемого ими линейного объекта без предоставления правоустанавливающих документов на такой линейный объект при соблюдении следующих условий:
   - линейный объект создан до 30.12.2004 и эксплуатируется для организации электро-, газо, тепло-, водоснабжения населения, водоотведения и оказания населению услуг связи;
   - с ходатайством об установлении публичного сервитута субъект естественной монополии / оператор связи вправе обратиться до 01.01.2027[5];
   - к ходатайству об установлении публичного сервитута прилагаются технический план и декларация об объекте недвижимости[6];

[1] Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 04.12.2020 по делу № А51-21882/2019.

[2] Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 02.02.2021 по делу № А32-7056/2020.

[3] Согласно позиции Росреестра, выраженной в Письме Росреестра от 13.04.2020 № 3215-АБ/20, вопрос об отнесении конкретного имущества к недвижимому должен разрешаться на стадии его создания (в соответствии с положениями ГрК РФ, применяемыми в отношении объектов капитального строительства), а также с учётом наличия самостоятельного назначения этого имущества (по отношению к земельному участку, на котором такое имущество расположено) и способности выступать в гражданском обороте в качестве отдельных объектов гражданских прав.

[4] Соответствующие изменения были внесены в ст. 3.6 закона РФ от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».
Напомним, что ранее такое право было предоставлено только правообладателям, право собственности, право оперативного управления или право хозяйственного ведения на сооружения которых возникло до 01.09.2018.

[5] П. 1 статьи 3.9 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ в ред. Федерального закона от 26.12.2024 № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[6] Оформляются в соответствии с законом № 218-ФЗ, за исключением случаев, если такой линейный объект является движимой вещью.

3) субъекты естественных монополий и операторы связи имеют право до 01.01.2027[1] осуществить государственный кадастровый учёт и (или) государственную регистрацию прав на линейные объекты в упрощённом порядке, а именно: на основании декларации о таком линейном объекте при соблюдении следующих условий:
   - линейный объект создан до 30.12.2004 и эксплуатируется для организации электро-, газо-, тепло-, водоснабжения населения и водоотведения;
   - линейный объект находится на землях и (или) земельном участке (земельных участках) на условиях публичного сервитута;
   - для регистрации предоставляется технический план, в котором сведения об объекте указываются на основании декларации.

Таким образом, в настоящее время для строительства и реконструкции линейных объектов основными являются следующие правовые формы использования земли и земельных участков:

- аренда;
- сервитут, в том числе в отношении публичных земельных участков;
- публичный сервитут;
- использование земель или земельных участков, находящихся в государственной, муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена, без предоставления земельных участков, установления сервитута, публичного сервитута.

Примечательно, что, по мнению ряда судов, при наличии возможности оформить землю для строительства или реконструкции линейных объектов на основании сервитута, публичного сервитута либо использования земель или земельных участков без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута законные основания для предоставления лицу земельного участка в аренду отсутствуют[2]. По нашему мнению, такая позиция не является вполне обоснованной, так как приоритетность установления сервитута, публичного сервитута, размещения линейных объектов без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута предусмотрена ЗК РФ только для существующих линейных объектов (п. 1.1 ст. 39.20 ЗК РФ).

Виды разрешённого использования земельных участков, необходимых для размещения линейных объектов

Виды разрешённого использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утверждённым Росреестром (п. 2 ст. 7 ЗК РФ). Согласно действующему классификатору видов разрешённого использования земельных участков[3] содержание видов разрешённого использования, перечисленных в классификаторе, допускает без отдельного указания в классификаторе размещение и эксплуатацию линейного объекта (кроме железных дорог общего пользования и автомобильных дорог общего пользования федерального и регионального значения), если федеральным законом не установлено иное.

Особенности определения вида разрешённого использования земельных участков, предназначенных для размещения линейных объектов, установлены в ряде федеральных законов.

Согласно п. 2 ст. 3 Транспортного закона виды разрешённого использования земельных участков, предназначенных для размещения объектов инфраструктуры, определяются утверждённой документацией по планировке территории таких объектов инфраструктуры.

---

[1] П. 6.4 ст. 70 закона № 218-ФЗ в ред. Федерального закона от 26.12.2024 № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 01.04.2021 № Ф06-2322/2021.

[3] Приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешённого использования земельных участков» (зарегистрировано в Минюсте России 15.12.2020 № 61482).

Для размещения объектов федерального значения или регионального значения, включённых в перечни объектов, подлежащих размещению на присоединённых территориях (к субъекту РФ – городу федерального значения Москве), в том числе линейных объектов, виды разрешённого использования земельных участков устанавливаются и изменяются проектом планировки территории, утверждённым высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ – города федерального значения Москвы. Документация по планировке территории, а также решения об утверждении схем расположения земельных участков на кадастровом плане территории, подготовленные на основании такой документации, являются основанием для внесения в ЕГРН сведений о видах разрешённого использования земельных участков[1].

В Письме от 23.07.2024 № 18-6881-ТГ/24 Росреестр напомнил, что назначение земельного участка, в том числе в целях размещения линейного объекта, может быть определено исключительно в соответствии с установленным видом разрешённого использования. При этом в случае, если в ЕГРН отсутствуют сведения о виде разрешённого использования земельного участка и (или) о таком земельном участке, выбранным считается вид разрешённого использования, указанный в правоустанавливающем и (или) правоудостоверяющем документе на данный земельный участок, выданном до 31 января 1998 года[2].

С 01.03.2026[3] регулирование видов разрешённого использования земельных участков для линейных объектов существенно упрощается и унифицируется. Для участков, предназначенных для строительства и реконструкции линейных объектов, вид разрешённого использования будет определяться **не градостроительными регламентами, а документацией по планировке территории** (пп. 1 п. 5 ст. 14.1 ЗК РФ). Кроме того, **строительство, реконструкция и эксплуатация линейных объектов (и их технологических частей), не требующих утверждения документации по планировке территории, допускаются независимо от установленного вида разрешённого использования и категории земель**, при условии отсутствия прямого законодательного запрета в границах соответствующих зон и территорий (пп. 3 п. 4 ст. 14.3 ЗК РФ). Таким образом, в ЗК РФ закреплён приоритет размещения линейных объектов над общими правилами определения вида разрешённого использования земельных участков и (или) объектов капитального строительства.

Документация, необходимая для строительства линейного объекта

В п. 11 ст. 48 ГрК РФ установлено, что подготовка проектной документации линейного объекта осуществляется на основании проекта планировки и проекта межевания территории, а в отдельных случаях на основании решения о подготовке документации по планировке территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка ППТиПМ), а не на основании информации, указанной в ГПЗУ.

При этом п. 4 ст. 4 закона РФ от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – закон № 191-ФЗ) предусмотрено, что до 31.12.2015 строительство линейных объектов могло осуществляться на основании ГПЗУ (информации, указанной в ГПЗУ).

На основании таких старых ГПЗУ могли быть выданы разрешения на строительство, даже если в отношении территории не будут разработаны ППТиПМ (об этом см. далее).

В соответствии с редакцией п. 4 ст. 4 закона № 191-ФЗ в городе Москве ГПЗУ могли использоваться вместо ППТиПМ для строительства линейных объектов в течение более длительного срока – до 31.12.2016.

---

[1] Статья 5 Федерального закона от 05.04.2013 № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Письмо Росреестра от 23.07.2024 № 18-6881-ТГ/24 «По вопросу отнесения земельных участков к земельным участкам, предназначенным для размещений линейных объектов».

[3] Федеральный закон от 31.07.2025 № 295-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Стоит отметить, что в 2020 году Транспортный закон сократил избыточные процедуры, затрудняющие строительство инфраструктурных объектов, в частности, указанным законом предусмотрены следующие правила, действующие до 31.12.2033[1]:

- утверждение проекта планировки территории до внесения изменений в документы территориального планирования;
- направление проектной документации линейного объекта на государственную экспертизу до утверждения документации по планировке территории;
- возможность временной эксплуатации линейного объекта до его ввода в эксплуатацию;
- возможность установления публичных сервитутов для строительства линейных объектов инфраструктуры;
- иные особенности.

Дополнительно с 01.05.2022 установлено, что строительство, реконструкция объектов инфраструктуры осуществляются с соблюдением требований законодательства об охране окружающей среды, об особо охраняемых природных территориях, земельного, лесного, водного и иного законодательства, направленного на сохранение благоприятной окружающей среды и природных ресурсов, в том числе при выполнении мероприятий по охране окружающей среды, если их выполнение предусмотрено соответствующим законодательством (п. 14 ст. 3 Транспортного закона).

Под действие Транспортного закона подпадают приоритетные проекты по модернизации и расширению инфраструктуры, т. е. проекты по строительству, реконструкции объектов капитального строительства в соответствии с приоритетами, целями и задачами, определёнными стратегией социально-экономического развития РФ и стратегией пространственного развития РФ, а также иных объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, необходимых для обеспечения строительства, реконструкции, эксплуатации объектов инфраструктуры (ст. 2 Транспортного закона).

В случае строительства (реконструкции) указанных выше объектов необходимо учитывать специальные правила, установленные в Транспортном законе.

Документация по планировке территории

Как отмечалось ранее, согласно п. 11 ст. 48 ГрК РФ подготовка проектной документации линейного объекта осуществляется на основании ППТиПМ, а в отдельных случаях на основании решения о подготовке документации по планировке территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка ППТиПМ).

На основании решения о подготовке документации по планировке территории может осуществляться подготовка проектной документации линейного объекта федерального значения, регионального значения или местного значения до утверждения документации по планировке территории. Однако в этом случае проектная документация линейного объекта направляется на экспертизу проектной документации только при наличии утверждённого проекта планировки территории, предусматривающего строительство, реконструкцию линейного объекта. Это положение позволяет одновременно разрабатывать документацию по планировке территории и проектную документацию, тем самым сокращая сроки.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 02.04.2022 № 575 в период с 13.04.2022 до 01.01.2024 не требовалось принятие решения о подготовке документации по планировке территории и решения о подготовке изменений в неё, за исключением случаев, указанных в п. 1.1 ст. 45 ГрК РФ. Тем не менее в отсутствие требования о получении решения о подготовке ППТ разрешительный характер процедуры сохранялся, так как вместо решения государственные органы использовали «задание на проектирование» в качестве механизма контроля деятельности заявителей.

[1] П. 2 ст. 13 Транспортного закона (в ред. Федерального закона от 08.08.2024 № 261-ФЗ).

Кроме того, исходя из п. 4 ст. 4 закона № 191-ФЗ, до 31.12.2015 проектная документация линейного объекта могла выполняться как на основании ППТиПМ, так и на основании ГПЗУ.

С 01.01.2017 вступили в силу поправки, внесённые в ГрК РФ законом РФ от 03.07.2016 № 373-ФЗ[1] (далее – закон № 373-ФЗ), которым изменены требования к ГПЗУ. Данный закон содержит также переходные положения, относящиеся к градостроительной документации.

Согласно п. 1 ст. 9 закона № 373-ФЗ информация, указанная в градостроительном плане земельного участка, утверждённом до 1 июля 2017 года, может быть использована в течение срока, который установлен нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и не может быть менее чем три года и более чем восемь лет начиная с 1 июля 2017 года, для подготовки проектной документации применительно к объектам капитального строительства и (или) их частям, строящимся, реконструируемым в границах такого земельного участка, выдачи разрешений на строительство. По истечении установленного срока использование информации, указанной в таком градостроительном плане земельного участка, не допускается.

Таким образом, если линейный объект проектировался на основании ГПЗУ, выданного до 31.12.2015, то разрешение на строительство могло быть получено на основании такого старого ГПЗУ в течение срока, который должен быть установлен субъектом Российской Федерации, без проверки на соответствие ограничениям, фактически установленным на момент выдачи разрешения на строительство.

Утверждение проекта планировки и проекта межевания территории не являлось обязательным условием для строительства линейного объекта, если ГПЗУ был получен до 31.12.2015.

В ГрК РФ установлены случаи, когда разработка ППТиПМ не требуется. Согласно пп. 5 п. 3 ст. 41 ГрК РФ разработка указанного документа не требуется, если размещение линейного объекта планируется осуществлять на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и для размещения такого линейного объекта не требуются предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и установление сервитутов. Такие случаи определены выше в соответствии со ст. 39.33 ЗК РФ. Также обратим внимание, что с учётом формулировок пп. 5 п. 3 ст. 41 ГрК РФ под исключение из правила об обязательности ППТиПМ подпадают также случаи установления публичного сервитута согласно ст. 39.37 ЗК РФ. Правительством РФ могут быть установлены иные случаи, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории.

Постановлением Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816[2], которое принято в соответствии с пп. 5 п. 3 ст. 41 ГрК РФ и вступило в силу с 28 августа 2020 года, установлен такой перечень дополнительных случаев, а именно:

1) строительство, реконструкция:
   а) объектов, являющихся линейными, указанных в абзацах втором–седьмом и девятом–тринадцатом перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется получение разрешения на строительство, утверждённого этим же Постановлением Правительства РФ (линии связи и сооружения связи [кроме особо опасных и технически сложных объектов связи], водопроводы и водоводы всех видов диаметром до 500 мм и пр.);

[1] Федеральный закон РФ от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

[2] Постановление Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816 «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории, перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции объекта капитального строительства не требуется получение разрешения на строительство, внесении изменений в перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (в ред. от 14.09.2024 № 1264).

б) газопроводов с проектным рабочим давлением не более 1,2 мегапаскаля;
в) коммуникационных коллекторов, предназначенных для совместной прокладки (размещения) и обслуживания тепловых сетей, транспортирующих водяной пар с рабочим давлением до 1,6 мегапаскаля включительно или горячую воду с температурой до 150 °С включительно, и (или) водопроводных сетей диаметром до 500 мм включительно, и (или) кабельных линий электропередачи классом напряжения до 35 кВ включительно, и (или) не являющихся особо опасными, технически сложными объектами кабелей связи и контрольных кабелей;

2) строительство, реконструкция объекта капитального строительства, проектируемого в составе линейного объекта, при одновременном соблюдении следующих условий:
а) строительство, реконструкция объекта капитального строительства осуществляется в существующих границах земельного участка, на котором размещён линейный объект, либо в границах сервитута или публичного сервитута, установленного в целях размещения линейного объекта;
б) строительство, реконструкция объекта капитального строительства не требует изменения границ зон с особыми условиями использования территорий, установленных в связи с размещением линейного объекта;
в) общая площадь объекта капитального строительства не превышает 1 500 кв. метров, высота не более 12 метров, количество этажей не превышает двух;

3) строительство, реконструкция электрических сетей, сетей связи, сетей инженерно-технического обеспечения (тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения), размещение которых осуществляется внутри одного квартала, одного микрорайона;

4) строительство, реконструкция в границах полосы отвода автомобильных дорог подъездов, съездов и примыканий, в том числе переходно-скоростных полос, к объектам дорожного сервиса и (или) автомобильных дорог, для строительства, реконструкции которых не требуется получение разрешения на строительство;

5) строительство, реконструкция линейных объектов – воздуховодов аспирационных систем диаметром не более 3 000 мм, водопроводов и водоводов всех видов диаметром до 700 мм, шламопроводов диаметром не более 1 200 мм и (или) железнодорожных путей необщего пользования – при одновременном соблюдении следующих условий:
- линейные объекты не являются особо опасными, технически сложными и уникальными объектами;
- размещение линейных объектов осуществляется в границах территории производственного объекта;
- границы зон с особыми условиями использования территории, подлежащие установлению или изменению в связи со строительством, реконструкцией линейных объектов, не выходят за пределы территории производственного объекта.

Состав и содержание проектов планировки территории, предусматривающих размещение одного или нескольких линейных объектов, устанавливаются Правительством РФ (п. 4 ст. 41.1 ГрК РФ). Эти положения Правительство РФ установило в Постановлении Правительства РФ от 12.05.2017 № 564 «Об утверждении Положения о составе и содержании проектов планировки территории, предусматривающих размещение одного или нескольких линейных объектов».

Дополнительно отметим, что согласно п. 5 ст. 41 ГрК РФ в отношении линейных объектов не предусмотрена отдельная разработка проекта межевания территории без подготовки проекта планировки территории[1]. При этом с 1 сентября 2018 года в соответствии с законом № 341-ФЗ для выдачи разрешения на строительство линейного объекта, для размещения которого не требуется образование земельного участка, достаточно подготовки проекта планировки территории (без проекта межевания территории).

[1] Указанная норма была прямо закреплена поправками, внесёнными Федеральным законом от 31.07.2025 № 295-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Градостроительное законодательство находится в совместном ведении РФ и её субъектов, поэтому определённые особенности документации по планировке территории для размещения линейных объектов могут предусматриваться законодательством субъекта РФ (п. 1 ст. 3 ГрК РФ). Например, в Санкт-Петербурге принят закон от 22.01.2015 № 4-5 «О порядке подготовки документации по планировке территории в Санкт-Петербурге и внесении изменений в некоторые законы Санкт-Петербурга». Из п. 7 ст. 2 данного закона следует особенность проекта планировки территории, разрабатываемого для получения разрешения на строительство линейного объекта, – его разработка не препятствует утверждению общего проекта планировки на ту же территорию.

Как особый вид документации проекты планировки территории для размещения линейных объектов реализуются и в других субъектах РФ[1].

Также стоит отметить, что из комплексного толкования п.п. 2–5 ст. 45 ГрК РФ следует, что один проект планировки и межевания территории может предусматривать размещение нескольких линейных объектов только в случае, если такие объекты являются объектами одного уровня – федерального, регионального или муниципального. Поэтому в случае, если в пределах одного элемента планировочной структуры необходимо разместить линейные объекты разного уровня, то требуется утвердить несколько проектов планировки в отношении одной и той же территории.

До 31.12.2033 Транспортным законом могут устанавливаться особенности подготовки и утверждения документации по планировке территории, экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, реконструкции и ввода в эксплуатацию объектов, предназначенных для реализации приоритетных проектов по модернизации и расширению инфраструктуры (ст. 10.15 закона № 191-ФЗ в ред. Федерального закона от 08.08.2024 № 261-ФЗ[2]).

Также в соответствии с антикризисными мерами, предусмотренными Постановлением Правительства РФ от 02.04.2022 № 575[3], в период с 13.04.2022 до 01.01.2025 допускалась подготовка и утверждение документации по планировке территории в отношении линейных объектов федерального и линейных объектов регионального значения, если размещение такого линейного объекта не предусмотрено документами территориального планирования.

Согласно указанному Постановлению Правительства РФ в ред. от 30.12.2024 в период с 1 января 2025 года по 31 декабря 2025 года подготовка, утверждение и внесение изменений в документацию по планировке территории, предусматривающую размещение линейного объекта, в случае, если размещение такого линейного объекта не предусмотрено документами территориального планирования, допускались в отношении линейных объектов регионального значения[4].

---

[1] См., например, Постановление Правительства Республики Башкортостан от 24.11.2015 № 498 «Об утверждении проекта планировки и проекта межевания территории под строительство автомобильной дороги Бураево – Старобалтачево – Куеда с выходом на автомобильную дорогу Бирск – Тастуба – Сатка на участке от с. Старобалтачево до с. Мишкино в Балтачевском и Мишкинском районах Республики Башкортостан (1-й пусковой комплекс: от автомобильной дороги Бураево – Старобалтачево – Куеда до пересечения с автомобильной дорогой Уразаево – Начарово (протяжённость – 19,0 км))»; Постановление администрации МО города Краснодара от 02.12.2015 № 8138 «О разрешении подготовки документации по планировке территории для размещения линейного объекта (сети газоснабжения, электроснабжения, водоснабжения, канализования, ливневой канализации, автомобильные дороги), ограниченной улицами Пригородной, Звенигородской, Народной, Надежды, Лесопосадочной, им. Евдокии Сокол, Средней, в Прикубанском внутригородском округе города Краснодара»; Постановление Правительства ХМАО – Югры от 13.11.2015 № 389-п «Об утверждении документации по планировке территории для размещения линейных объектов регионального значения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры».

[2] Федеральный закон от 08.08.2024 № 261-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] Постановление Правительства РФ от 02.04.2022 № 575 «Об особенностях подготовки, согласования, утверждения, продления сроков действия документации по планировке территории, градостроительных планов земельных участков, выдачи разрешений на строительство объектов капитального строительства, разрешений на ввод в эксплуатацию».

[4] См. Постановление Правительства РФ от 30.12.2024 № 1985 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2022 г. № 575».

Проектная документация в отношении линейных объектов

В соответствии с п. 7 ст. 51 ГрК РФ для получения разрешения на строительство застройщику требуется предоставить материалы, содержащиеся в проектной документации.

Исключений для строительства линейного объекта ГрК РФ не предусмотрено, поэтому при их строительстве также требуется разработка проектной документации. Требования к содержанию проектной документации в отношении линейных объектов установлены в ст. 48 ГрК РФ и в Постановлении Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию». Указанным Постановлением Правительства РФ предусмотрены также особенности состава разделов проектной документации для различных линейных объектов: для автомобильных дорог, железных дорог, линий связи, магистральных трубопроводов, для сетей газораспределения и (или) газопотребления давлением до 1,2 МПа включительно.

При этом необходимо отметить, что в случае строительства, реконструкции, капитального ремонта сетей инженерно-технического обеспечения, являющихся функциональной частью отдельного объекта капитального строительства, выходящих за пределы границ земельного участка, отведённого под указанные цели, и при этом не выходящих за пределы элемента планировочной структуры (квартал, микрорайон), сведения о таких сетях также включаются в раздел 5 проектной документации[1].

В ГрК РФ также установлена особенность подготовки проектной документации и рабочей документации (в том числе путём внесения в них изменений), если документацией по планировке территории предусмотрено размещение объекта транспортной инфраструктуры федерального значения либо линейного объекта транспортной инфраструктуры регионального значения или местного значения или подготовка проектной документации осуществляется до утверждения документации по планировке территории (п. 1.1 ст. 48 ГрК РФ). В указанном случае архитектурно-строительное проектирование может осуществляться в том числе в границах не принадлежащего застройщику земельного участка, в то время как по общему правилу для проектирования требуются права на такой земельный участок. Кроме того, в силу п. 1.2 ст. 48 ГрК РФ, если земельный участок для размещения объектов федерального значения, регионального значения, местного значения, не указанных в предыдущем предложении, образуется из земель или земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и которые не обременены правами третьих лиц, за исключением сервитута, публичного сервитута, подготовка проектной документации для размещения указанных объектов капитального строительства до образования такого земельного участка осуществляется на основании утверждённой документации по планировке территории или принятого решения о подготовке документации по планировке территории.

Установление ЗОУИТ до начала строительства линейных объектов

Для большинства линейных объектов характерно установление зон с особыми условиями использования территорий (ЗОУИТ), обеспечивающих безопасную эксплуатацию таких объектов. К ним относятся охранные зоны железных дорог, придорожные полосы автомобильных дорог, охранные зоны трубопроводов, охранные зоны линий и сооружений связи, охранные зоны объектов электросетевого хозяйства, охранные зоны тепловых сетей (ст. 105 ЗК РФ).

В случае планируемого строительства объекта капитального строительства, в том числе линейного объекта, в связи с размещением которого подлежит установлению ЗОУИТ, или в случае реконструкции объекта капитального строительства, в результате которой в отношении реконструированного объекта подлежит установлению ЗОУИТ или ранее установленная ЗОУИТ подлежит изменению, застройщик до дня обращения с заявлением о выдаче разрешения на строительство может обратиться с заявлением об установлении или изменении ЗОУИТ с приложением документов, предусмотренных положением о ЗОУИТ соответствующего вида, в органы государ-

[1] Письмо Минрегиона России от 20.05.2011 № 13137-ИП/08 «О государственной экспертизе проектной документации на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт сетей инженерно-технического обеспечения».

ственной власти или органы местного самоуправления, уполномоченные на принятие решений об установлении, изменении, о прекращении существования ЗОУИТ (п. 13 ст. 106 ЗК РФ).

Ранее обращение с указанным заявлением об установлении или изменении ЗОУИТ являлось обязательным до подачи заявления о выдаче разрешения на строительство, однако срок вступления в силу данной нормы был отложен до 01.01.2025[1]. С принятием Федерального закона от 26.12.2024 № 485-ФЗ[2] обязанность обратиться с заявлением об установлении или изменении ЗОУИТ до подачи заявления о выдаче разрешения на строительство вообще заменена на соответствующее право застройщика.

Некоторые особенности капитального ремонта и реконструкции линейных объектов

Законодательно понятия капитального ремонта и реконструкции линейных объектов закреплены в ГрК РФ.

Согласно п. 14.1 ст. 1 ГрК РФ под реконструкцией линейных объектов понимается изменение параметров линейных объектов или их участков (частей), которое влечёт за собой изменение класса, категории и (или) первоначально установленных показателей функционирования таких объектов (мощности, грузоподъёмности и других) или при котором требуется изменение границ полос отвода и (или) охранных зон таких объектов.

В соответствии с п. 14.3 ст. 1 ГрК РФ капитальный ремонт линейных объектов – изменение параметров линейных объектов или их участков (частей), которое не влечёт за собой изменение класса, категории и (или) первоначально установленных показателей функционирования таких объектов и при котором не требуется изменение границ полос отвода и (или) охранных зон таких объектов, если иное не предусмотрено ГрК РФ.

Законом РФ от 01.07.2021 № 276-ФЗ[3] в ГрК РФ введена новая статья 52.2, посвящённая вопросам реконструкции, капитального ремонта существующих линейных объектов в связи с планируемым строительством, реконструкцией или капитальным ремонтом объектов капитального строительства.

Положения указанной статьи применяются при реконструкции, капитальном ремонте существующих линейных объектов, в том числе сетей инженерно-технического обеспечения (за исключением объектов электросетевого хозяйства высшим классом номинального напряжения 110 кВ и выше, а также существующих линейных объектов, сетей инженерно-технического обеспечения, критерии определения и [или] виды которых устанавливаются Правительством РФ), их частей (далее здесь – существующие линейные объекты), в связи с планируемым строительством, реконструкцией или капитальным ремонтом:

1) линейных объектов транспортной инфраструктуры федерального значения, транспортной инфраструктуры регионального значения или транспортной инфраструктуры местного значения при наличии утверждённого в соответствии с п. 12.12 ст. 45 ГрК РФ проекта планировки территории;
2) многоквартирных жилых домов, домов блокированной застройки и необходимых для их функционирования объектов коммунальной инфраструктуры, объектов транспортной инфраструктуры, а также объектов социальной инфраструктуры, если предусмотрено изменение местоположения существующих линейных объектов;
3) объектов, строительство, реконструкция которых осуществляются в рамках реализации решений о комплексном развитии территорий и (или) договоров о комплексном развитии территорий.

[1] П. 59 ст. 26 Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 26.12.2024 № 485-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации...».

[3] Федеральный закон от 01.07.2021 № 276-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Условия осуществления реконструкции, капитального ремонта иных линейных объектов, предусматривающие изменение их местоположения, определяются по соглашению сторон в соответствии с законодательством РФ (п. 2 ст. 52.2 ГрК РФ).

Положения указанной статьи не применяются при реконструкции, капитальном ремонте существующих сетей инженерно-технического обеспечения в целях подключения (технологического присоединения) ОКС к таким сетям в соответствии со ст. 52.1 ГрК РФ.

Правообладатели существующих линейных объектов в течение тридцати дней со дня поступления обращения в письменной форме застройщика, лица, заключившего договор о комплексном развитии территории, оператора комплексного развития территории или технического заказчика, обеспечивающего строительство, реконструкцию, капитальный ремонт ОКС, указанных в п. 1 ст. 52.2 ГрК РФ, выдают застройщику (техническому заказчику) технические требования и условия, подлежащие обязательному исполнению при архитектурно-строительном проектировании в целях реконструкции, капитального ремонта существующих линейных объектов, либо отказывают в их выдаче.

На период с 01.09.2022 по 01.09.2028 Правительством РФ утверждены состав и содержание таких технических требований и условий, правила их выдачи и досрочного прекращения их действия, а также правила определения размера затрат на их подготовку, подлежащих возмещению правообладателю существующего линейного объекта[1].

Согласно Постановлению Правительства РФ от 31.12.2021 № 2608 под правообладателем существующего линейного объекта понимается правообладатель существующего линейного объекта, имеющий право принятия решений о проведении реконструкции, капитального ремонта существующего линейного объекта.

Также ст. 52.2 ГрК РФ предусмотрены:

- порядок заключения договора с правообладателем существующего линейного объекта и условия, включаемые в него (п.п. 10–13);
- срок действия технических требований и условий – не может быть менее чем два года со дня их выдачи (п. 7);
- порядок согласования проектной документации по реконструкции, капитального ремонта существующего линейного объекта с правообладателем (п. 14).

В числе прочих условий в договор с правообладателем существующего линейного объекта включаются условия о форме и сроках возмещения застройщиком, техническим заказчиком затрат правообладателя, возникших в связи с реконструкцией, капитальным ремонтом такого объекта. Возмещение возможно в натуральной или денежной форме. Порядок определения формы возмещения установлен Постановлением Правительства РФ от 02.06.2022 № 1010[2].

Перечень видов затрат, которые возникают в связи с реконструкцией, капитальным ремонтом существующих линейных объектов и которые включаются в сметную стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, указанных в пп.пп. 1–3 п. 1 ст. 52.2 ГрК РФ, определены Правительством РФ в Распоряжении от 02.06.2022 № 1420-р[3].

При этом в случае необходимости увеличения мощности и (или) улучшения технических характеристик существующих линейных объектов или линейных объектов при их реконструкции,

---

[1] Постановление Правительства РФ от 31.12.2021 № 2608 «Об утверждении состава и содержания технических требований и условий, подлежащих обязательному исполнению при архитектурно-строительном проектировании в целях реконструкции, капитального ремонта существующих линейных объектов в связи с планируемыми строительством, реконструкцией или капитальным ремонтом объектов капитального строительства, Правил их выдачи и досрочного прекращения их действия, а также Правил определения размера затрат на их подготовку, подлежащих возмещению правообладателю существующего линейного объекта» (в ред. постановлений Правительства РФ от 06.05.2024 № 589, от 16.05.2024 № 609).

[2] Постановление Правительства РФ от 02.06.2022 № 1010 «Об утверждении Правил определения формы возмещения затрат, возникших в связи с реконструкцией, капитальным ремонтом существующих линейных объектов».

[3] Распоряжение Правительства РФ от 02.06.2022 № 1420-р «Об утверждении перечня видов затрат, которые возникают в связи с реконструкцией, капитальным ремонтом существующих линейных объектов и которые включаются в сметную стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства».

капитальном ремонте такие изменения осуществляются за счёт средств правообладателей существующих линейных объектов, за исключением случаев, когда такие увеличение мощности и (или) улучшение технических характеристик обусловлены необходимостью соблюдения требований технических регламентов (п. 18 ст. 52.2 ГрК РФ).

Отметим, что Судебная коллегия по экономическим спорам ВС РФ дала квалификацию соглашения, по которому правообладатель существующих линейных объектов обязался за деньги другого лица вынести свои инженерные сети из зоны застройки: предусмотренная соглашением «денежная компенсация» выступает встречным предоставлением за согласие правообладателя выполнить работы, и волеизъявлению сторон соглашения будет отвечать разрешение возникшего спора применительно к положениям гражданского законодательства о договоре подряда, посвящённым определению цены работ, их приёмке и оплате[1].

Также 01.05.2022 вступил в силу Федеральный закон от 01.05.2022 № 124-ФЗ (далее – закон № 124-ФЗ)[2], которым внесены изменения в ряд законодательных актов, в т. ч. в закон № 218-ФЗ. Среди внесённых изменений необходимо выделить[3] следующие особенности для случаев реконструкции линейного объекта, предусматривающей изменение участка (участков) или части (частей) линейного объекта:

- порядок подготовки технического плана – сведения о линейном объекте, за исключением сведений о его местоположении на земельном участке, указываются в техническом плане линейного объекта на основании представленной заказчиком кадастровых работ проектной документации, содержащей сведения о линейном объекте и подготовленной в связи с реконструкцией соответствующих участка (участков) или части (частей) линейного объекта; допускается указание в техническом плане координат характерных точек контура линейного объекта только в отношении реконструированных участка (участков) или части (частей) (п. 18 ст. 24 закона № 218-ФЗ);
- лицами, уполномоченными на обращение с заявлением о государственном кадастровом учёте в связи с изменением основных характеристик линейного объекта, являются указанные в п. 1 ст. 19 закона № 218-ФЗ орган государственной власти, орган местного самоуправления, организации либо собственник объекта недвижимости (если для реконструкции объекта капитального строительства в соответствии с федеральными законами не требуется разрешение на строительство) (п. 21 ст. 40 закона № 218-ФЗ);
- если требуется изменение границ полос отвода и (или) охранных зон линейного объекта, орган регистрации прав осуществляет снятие с государственного кадастрового учёта земельного участка, на котором были расположены такие участок (участки) или часть (части) линейного объекта, осуществление государственной регистрации прекращения зарегистрированного права собственности на земельный участок, ранее образованный для размещения реконструированных участка (участков) или части (частей) линейного объекта, по заявлению собственника земельного участка (п. 34 ст. 70 закона № 218-ФЗ).

Также законом № 124-ФЗ внесены дополнения в п. 2 ст. 40 закона № 218-ФЗ, согласно которым в случае, если для строительства линейного объекта, в том числе расположенного на нескольких земельных участках, не требуется разрешение на строительство, истечение срока действия договора аренды земельного участка или договора безвозмездного пользования земельным участком, на котором полностью или частично расположен такой линейный объект, не является препятствием для осуществления государственного кадастрового учёта и государ-

[1] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 02.03.2023 № 305-ЭС22-21449 по делу № А40-208793/2021.

[2] Федеральный закон от 01.05.2022 № 124-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] Письмо Росреестра от 11.05.2022 № 14-3700-АБ/22 «О Федеральных законах от 01.05.2022 № 124-ФЗ, от 30.12.2021 № 449-ФЗ, предусматривающих внесение изменений в Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

ственной регистрации прав в отношении такого линейного объекта при условии, что на момент окончания строительства (этапа строительства) такого линейного объекта на данном земельном участке срок действия соответствующего договора не истёк.

3.3. ОСОБЕННОСТИ ПОЛУЧЕНИЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ РАБОТ ПО СОЗДАНИЮ ВНУТРИКВАРТАЛЬНЫХ И МЕЖКВАРТАЛЬНЫХ ДОРОГ

Автомобильные дороги как объект капитального строительства

Проектирование, строительство, реконструкция, капитальный ремонт автомобильных дорог осуществляются в соответствии с ГрК РФ, Федеральным законом от 29.12.2017 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 443-ФЗ), Федеральным законом от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – закон № 196-ФЗ) и требованиями Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 257-ФЗ).

Признание автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) объектом капитального строительства влечёт ряд важных последствий:

1. Для выполнения работ по строительству или реконструкции объектов капитального строительства по общему правилу необходимо получать разрешение на строительство (ст. 51 ГрК РФ).

Отметим, что понятие реконструкции линейного объекта по ГрК РФ шире, чем данный вид работ в отношении автомобильных дорог согласно закону № 257-ФЗ. Так, в соответствии со ст. 1 ГрК РФ реконструкция линейных объектов – это изменение параметров линейных объектов или их участков (частей), которое влечёт за собой изменение класса, категории и (или) первоначально установленных показателей функционирования таких объектов (мощности, грузоподъёмности и других) или при котором требуется изменение границ полос отвода и (или) охранных зон таких объектов. Согласно ст. 3 закона № 257-ФЗ реконструкция автомобильной дороги – комплекс работ, при выполнении которых осуществляется изменение параметров автомобильной дороги, её участков, ведущее к изменению класса и (или) категории автомобильной дороги либо влекущее за собой изменение границы полосы отвода автомобильной дороги. Об изменении показателей функционирования в данном случае речи не идёт.

Постановлением Правительства РФ от 28.09.2009 № 767 «О классификации автомобильных дорог в Российской Федерации» установлено, что параметрами отнесения дороги к определённому классу или категории являются:

- общее число полос движения;
- ширина полос, обочины и разделительной полосы (при наличии);
- пересечение с другими автомобильными и железными дорогами;
- доступ с примыкающей дороги в одном уровне (допускается или нет);
- максимальный уровень загрузки движением.

Таким образом, например, замена асфальтового покрытия на бетонное будет отнесена к реконструкции по нормам ГрК РФ (т. к. это влияет на грузоподъёмность), но не будет считаться аналогичными работами по законодательству о дорогах. Подтверждением тому является,

в частности, отнесение Приказом Минтранса России от 16.11.2012 № 402[1] замены дорожной одежды (в т. ч. при несоответствии её прочности транспортным нагрузкам) к капитальному ремонту, для выполнения которого разрешение на строительство не требуется. Представляется, что, поскольку речь идёт о специальном отраслевом правовом регулировании, нормы законодательства о дорогах должны иметь приоритет.

Необходимо отметить, что в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12.11.2020 № 1816 не требуется получение разрешения на строительство в отношении следующих дорожных объектов:

1) автомобильных дорог IV и V категории;
2) объектов капитального строительства, являющихся элементами обустройства автомобильных дорог и (или) защитными дорожными сооружениями и размещаемых в полосе отвода автомобильных дорог;
3) местных улиц, местных дорог, проездов улично-дорожной сети сельских поселений;
4) пешеходных улиц и площадей городов;
5) парковых дорог, проездов, велосипедных дорожек.

Кроме того, в субъектах могут быть предусмотрены дополнительные случаи строительства дорожных объектов без разрешения. Так, в Ленинградской области не требуется получение разрешения на строительство[2] также в следующих случаях:

- строительства, реконструкции частных автомобильных дорог необщего пользования I, II и III категории;
- строительства, реконструкции автомобильных дорог I, II и III категории (за исключением автомобильных дорог федерального значения, частных автомобильных дорог, строительство или реконструкцию которых планируется осуществлять на территориях двух и более субъектов Российской Федерации).

2. Для получения разрешения на строительство необходимо оформить права на земельный участок, на котором будут проводиться строительные работы (пп. 1 п. 7 ст. 51 ГрК РФ).

Соответственно, при осуществлении реконструкции участка автомобильной дороги необходимо индивидуализировать и оформить права не только на сам участок дороги, но и на землю под ним (межевание, кадастровый учёт, регистрация права собственности, соглашение об установлении сервитута, решение об установлении публичного сервитута).

Необходимо отметить, что в соответствии с п. 12 Постановления Правительства РФ от 03.12.2014 № 1300 не требуется предоставления участков для размещения проездов, в том числе вдоль трассовых, и подъездных дорог, для размещения которых не требуется разрешения на строительство. Для размещения таких объектов возможно использовать механизм получения разрешения на использования без предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности[3].

Указанным механизмом в силу пп. 3 п. 1 ст. 39.33 ЗК РФ можно воспользоваться также для целей возведения некапитальных строений, сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы), складирования строительных и иных материалов, техники для обеспечения строительства, реконструкции дороги федерального, регионального или местного значения.

---

[1] Приказ Минтранса России от 16.11.2012 № 402 (ред. от 20.03.2023) «Об утверждении Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог».

[2] Областной закон Ленинградской области от 18.05.2012 № 38-оз (ред. от 20.02.2024) «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Ленинградской области».

[3] Постановление Правительства РФ от 03.12.2014 № 1300 (ред. от 13.02.2026) «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов».

В соответствии со ст. 3 закона № 257-ФЗ автомобильная дорога – это объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся её технологической частью (защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог).

Таким образом, в соответствии с законом дорога представляет собой комплексный объект, включающий в том числе земельные участки и подземные конструкции. Как было указано выше, признаком сооружения[1] – объекта капитального строительства – является наличие подземной части, несущих, а в отдельных случаях – ограждающих конструкций. На основании данной нормы автомобильную дорогу как комплексный объект можно отнести к объектам капитального строительства.

Вместе с тем земельное и гражданское законодательство рассматривает дороги и земельные участки как отдельные объекты недвижимости. ФЗ «О концессионных соглашениях» и ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[2] признают дорожные сооружения и элементы обустройства дорог самостоятельными объектами соглашений.

Судебная практика отмечает, что дороги (как и ряд иных объектов), по своему функциональному назначению представляющие благоустройство территории и созданные для проезда к зданиям (сооружениям), не создают нового объекта недвижимости, а представляют собой улучшение полезных свойств земельного участка[3]. Отметим, что понятие недвижимого имущества, установленное в ст. 130 ГК РФ, и понятие объекта капитального строительства неравнозначны. Однако сооружения (а вслед за ними и линейные объекты – дороги, отвечающие признакам сооружений) соответствуют признакам обоих терминов. В соответствии с СП 82.13330.2016 «Свод правил. Благоустройство территорий. Актуализированная редакция СНиП III-10-75»[4] к объектам благоустройства территории относятся внутриквартальные проезды. В Москве под внутриквартальным проездом понимается дорога общего пользования в границах квартала[5]. В Санкт-Петербурге – это не являющиеся автомобильными дорогами или их частями проезды, включая тротуары, въезды и выезды, расположенные на внутриквартальной территории (территория, расположенная за границами красных линий внутри квартала, а в случае отсутствия красных линий – ограниченная по периметру многоквартирными домами, включая газон)[6]. Соответственно, внутриквартальные проезды предназначены для обеспечения связи между многоквартирными домами и иными объектами на территории объекта планировки – квартала.

---

[1] Пп. 23 п. 2 ст. 2 ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

[2] Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] См.: Определение ВС РФ от 26.04.2016 № 308-КГ16-3285 по делу № А53-7041/2015; Постановление Президиума ВАС РФ от 24.09.2013 № 1160/13 по делу № А76-1598/2012 (в Постановлении отмечается, что термин «объект капитального строительства» является специальным понятием градостроительного законодательства, поэтому он не может подменять собой правовую категорию «объект недвижимого имущества», имеющую иную отраслевую принадлежность, объём и содержание. Исходя из этого, объект благоустройства в виде ограждения не является объектом недвижимости, несмотря на то что является объектом капитального строительства); Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 04.04.2014 по делу № А43-5960/2013; Определение ВАС РФ от 23.07.2014 № ВАС-9394/14 по делу № А43-5960/2013; Определение ВАС РФ от 04.03.2014 № ВАС-1579/13 по делу № А43-7117/2012.

[4] Утв. Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 16.12.2016 № 972/пр.

[5] Распоряжение ДЖКХиБ г. Москвы от 19.12.2011 № 05-14-833/1 «Об утверждении Инструкции по организации и технологии летней уборки, комплексному содержанию дворовых территорий и внутриквартальных проездов».

[6] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 09.11.2016 № 961 (ред. от 24.12.2025) «О Правилах благоустройства территории Санкт-Петербурга и о внесении изменений в некоторые постановления Правительства Санкт-Петербурга».

Таким образом, автомобильная дорога относится к объектам капитального строительства и одновременно к объектам недвижимости в случае, если она:

- отвечает признакам сооружения согласно ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»[1];
- не относится к элементам благоустройства.

Дорога может быть создана как сооружение вспомогательного назначения, для строительства (реконструкции) которого не требуется разрешение на строительство.

В соответствии с пп. 3 п. 17 ст. 51 ГрК РФ строительство (реконструкция) объектов вспомогательного использования не требует получения разрешения на строительство. Таким образом, разрешение на строительство (реконструкцию) дороги не потребуется, если:

- дорога не является объектом капитального строительства;
- дорога является объектом капитального строительства – сооружением вспомогательного использования;
- существует специальное федеральное и (или) региональное регулирование.

Для удобства приведём перечень всех условий, при которых получение разрешительной документации не требуется:

1) дорога не является сооружением согласно ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»;
2) дорога относится к элементам благоустройства;
3) дорога предназначена для обеспечения одного или нескольких объектов капитального строительства и не выходит за границы элемента планировочной структуры, на территории которого расположен участок с объектами;
4) если специальные правила об отсутствии необходимости в получении разрешения установлены федеральным законодательством или нормативными правовыми акта региона (пп. 5 п. 17 ст. 51 ГрК РФ).

Вместе с тем следует отметить, что указанные выше признаки во многом носят оценочный характер, поэтому во избежание риска признания объекта самовольной постройкой (ст. 222 ГК РФ) и привлечения к административной ответственности (ст. 9.5 КоАП РФ) для выполнения работ по строительству (реконструкции) дороги рекомендуется получать разрешение на строительство либо хотя бы обратиться за его получением и получить отказ, который можно будет предъявлять в случае возникновения спора.

Разрешение на строительство требуется и в случае строительства примыкания к автомобильной дороге общего пользования. Следует отметить, что Приказом Минэкономразвития России № 178, Минтранса России № 80 от 15.03.2023 был утверждён примерный (рекомендательный) алгоритм действий инвестора по обеспечению доступа к дорожной инфраструктуре путём строительства или реконструкции пересечений и (или) примыканий к автомобильным дорогам[2]. Государственная регистрация прав на дороги (участок дороги) также является спорным вопросом. Квалифицирующим признаком недвижимости традиционно является прочная связь с землёй (ст. 130 ГК РФ), применительно к дорогам – линейным объектам – это наличие признаков сооружения согласно ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». Вместе с тем, как было указано выше, для судебной практики основное значение имеет то, что объект выполняет

[1] Ввиду того, что сооружение согласно ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» определяется как результат строительства, то соблюдается также и признак сооружения, установленный ст. 141.3 ГК РФ (создание в результате строительства).

[2] Приказ Минэкономразвития России № 178, Минтранса России № 80 от 15.03.2023 «Об утверждении примерного алгоритма действий инвестора по обеспечению доступа к дорожной инфраструктуре путём строительства или реконструкции пересечений и (или) примыканий к автомобильным дорогам».

обслуживающую функцию по отношению к соответствующему земельному участку и находящимся на нём зданиям. Право собственности на такое имущество не подлежит регистрации независимо от его физических характеристик и наличия отдельных элементов, обеспечивающих прочную связь этого сооружения с соответствующим участком[1]. Если дорога не носит явно подчинённого, обслуживающего характера и отвечает признакам сооружения (наличие подземной части и несущих конструкций[2]), право собственности на неё рекомендуется зарегистрировать.

Государственный кадастровый учёт и государственная регистрация прав могут потребоваться не только в связи со строительством новой автомобильной дороги, но и в связи с необходимостью раздела уже существующего линейного объекта.

Регистрация прав в отношении автомобильных дорог, образуемых путём раздела существующей автомобильной дороги, не связанная с её реконструкцией, осуществляется на основании: а) заявления собственника автомобильной дороги; б) технического плана, подготовленного кадастровым инженером с использованием проектной документации линейного объекта, на основании которой осуществлено строительство исходной автомобильной дороги (при её наличии) или декларации об объекте недвижимости (при отсутствии проектной документации в отношении исходной автомобильной дороги)[3].

Если же разделу линейного объекта предшествовала его реконструкция, необходимо предоставить на государственную регистрацию разрешение на ввод объекта в эксплуатацию (п. 8 ст. 41 закона № 218-ФЗ).

Внутриквартальные и межквартальные дороги

Термины «внутриквартальные и межквартальные дороги (проезды)» используются в законодательстве[4]. Признаком внутриквартального проезда (дороги) является его расположение в границах одной единицы планировочной структуры, термин межквартальной дороги, как правило, не раскрывается. СП 42.13330.2016[5] указывает, что проезды предназначены для подъезда транспортных средств к жилым и общественным зданиям, учреждениям, предприятиям и другим объектам городской застройки внутри районов, микрорайонов, кварталов. Также отдельно выделены улицы в жилой застройке – транспортная и пешеходная связи на территории жилых районов (микрорайонов), выходы на магистральные улицы районного значения, улицы и дороги регулируемого движения.

Под кварталом (микрорайоном) понимается основной планировочный элемент[6] застройки в границах красных линий или других границ, размер территории которого, как правило, от 5 до 60 га. В квартале могут выделяться земельные участки жилой застройки для отдельных до-

---

[1] Постановление Президиума ВАС РФ от 24.09.2013 № 1160/13 по делу № А76-1598/2012.

[2] Например, замощение части земляного полотна на участке щебнем не будет являться созданием объекта недвижимого имущества (см. Письмо Минэкономразвития России от 11.07.2014 № Д23и-2426 «О рассмотрении обращения»).

[3] Письмо Росреестра от 06.07.2023 № 14-6025-ТГ/23 «О государственном кадастровом учёте и государственной регистрации прав в отношении автомобильных дорог, образуемых путём раздела существующей автомобильной дороги без проведения её реконструкции».

[4] Помимо ранее названных актов, также, например, Приказ Минстроя России от 22.12.2015 № 930/пр «Об утверждении перечня показателей развития жилищно-коммунального хозяйства и благоустроенности муниципальных образований и критериев оценки этих показателей в 2015 году»; Приказ Минстроя России от 20.01.2016 № 16/пр «Об утверждении порядка проведения Всероссийского конкурса на звание «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение России»»; Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.09.2020 № 28 «Об утверждении санитарных правил СП 2.4.3648-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодёжи»; Распоряжение Правительства Москвы от 03.03.2011 № 156-РП «О возложении функций государственного заказчика на выполнение локальных мероприятий, внесении изменений в распоряжения Правительства Москвы».

[5] СП 42.13330.2016 «Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*».

[6] В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19.11.2014 № 1221 (ред. от 07.04.2025) «Об утверждении Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов» к элементам планировочной структуры относятся зона (массив), район (в том числе жилой район, микрорайон, квартал, промышленный район), территория ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд.

мов (домовладений) или групп жилых домов в соответствии с планом межевания территории. Таким образом, дорога, расположенная на территории микрорайона (квартала), может рассматриваться как вспомогательный объект капитального строительства (создание которого не требует получения разрешения на строительство), поскольку она:

- не выходит за границы элемента планировочной структуры – микрорайона;
- предназначена для обеспечения нескольких домов (групп домов) на территории одного элемента планировочной структуры (и, как правило, находится на одном земельном участке с обеспечиваемыми зданиями).

При определении вспомогательного характера объекта, в первую очередь, необходимо учитывать именно признаки дороги, характеризующие её подчинённый характер, а не название. Внутриквартальный подъезд в зависимости от его характеристик может быть также отнесён к объектам, не являющимся капитальным строительством и недвижимостью (т. е. элемент благоустройства при отсутствии признаков сооружения).

Несколько микрорайонов объединяются в район, образуемый, как правило, в пределах территории, ограниченной городскими магистралями, линиями железных дорог, естественными рубежами (река, лес и др.).

Площадь территории района не должна превышать 250 га[1]. Дорога, связывающая несколько микрорайонов (кварталов) на территории района (межквартальная дорога), не будет относиться к вспомогательным объектам капитального строительства, поскольку:

- несмотря на то, что район является элементом планировочной структуры, он разделён на микрорайоны применительно к зданиям, на территории которых дорога и должна выполнять подчинённую функцию;
- она предназначена для обеспечения доступа не к одному зданию или нескольким взаимосвязанным объектам, а для обеспечения связи между большим количеством домов.

Квалификация межквартального проезда как объекта, для создания которого не требуется разрешение на строительство, возможна в том случае, если он будет состоять из нескольких внутриквартальных дорог, отвечающих признакам вспомогательных сооружений.

Кварталы и микрорайоны являются объектами документов территориального планирования и документов по планировке территории. Как было указано ранее, применительно к системе градостроительных документов ППТиПМ разрабатываются в отношении отдельных элементов планировочной структуры[2]. При этом основная часть проекта планировки территории включает в себя в том числе линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, объекты транспортной инфраструктуры. Соответственно, при разработке ППТиПМ в отношении микрорайона в данную документацию включаются сведения о дорогах. Как и в отношении иных линейных объектов, ППТиПМ будут являться основанием для разработки проектной документации для строительства (реконструкции) дорог.

При создании (реконструкции) дороги в качестве самостоятельного объекта необходимо разработать ППТиПМ на данную территорию (аналогично иным линейным объектам). Также, как было указано выше, с 02.08.2019, если в связи с планируемыми строительством, реконструкцией линейного объекта федерального, регионального, местного значения в соответствии с утверждённым ППТиПМ необходима реконструкция существующих линейных объектов, такая реконструкция может осуществляться на основании указанного ППТиПМ (за исключением случаев, если для такой реконструкции не требуется разработка ППТиПМ)[3].

---

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

[2] Отметим, что перечень случаев, когда подготовка ППТиПМ является обязательной, предусмотрен п. 3 ст. 41 ГрК РФ.

[3] П. 12.12 ст. 45 ГрК РФ (в ред. Федерального закона от 26.12.2024 № 4940 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Разработка ППТиПМ при создании (реконструкции) дороги 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. Иные случаи могут быть установлены Правительством РФ (пп. 5 п. 3 ст. 41 ГрК РФ).

Так, согласно Постановлению Правительства от 12.11.2020 № 1816 не требуется, в частности, разработка ППТиПМ в отношении дорожных объектов, для строительства (реконструкции) которых согласно данному постановлению не требуется разрешение на строительство (указывались выше).

Также отметим, что согласно особенностям градостроительной деятельности в период со дня вступления в силу Постановления Правительства РФ от 02.04.2022 № 575 (далее – Постановление № 575) до 1 января 2025 года[1] допускалась подготовка и утверждение ППТиПМ в отношении линейных объектов федерального и линейных объектов регионального значения, если размещение такого линейного объекта не предусмотрено документами территориального планирования.

С 01.01.2025 в Постановление № 575 введён новый пункт 6, согласно которому с 1 января 2025 года по 31 декабря 2025 года допускались подготовка, утверждение и внесение изменений в ППТиПМ, предусматривающий размещение линейного объекта регионального значения в отсутствие его в документах территориального планирования.

До 01.09.2022 какие-либо особые требования к составу и содержанию разделов проектной документации для автомобильных дорог не предъявлялись, и к ним применялись общие правила.

Однако Постановлением Правительства РФ от 27.05.2022 № 96[2] были внесены многочисленные поправки в Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87, среди которых в контексте настоящего раздела следует отметить приложение № 2, устанавливающее особенности состава разделов проектной документации для автомобильных дорог и требования к их содержанию.

Проектная документация для автомобильных дорог выполняется в составе, предусмотренном разделом III Постановления Правительства РФ от 16.02.2008 № 873 с учётом особенностей, предусмотренных указанным приложением, в части раздела 2 «Проект полосы отвода» и раздела 3 «Технологические и конструктивные решения линейного объекта. Искусственные сооружения». Указанные особенности не применяются, если задание застройщика или технического заказчика на проектирование, предусматривающее подготовку проектной документации, утверждено до 01.09.2022[3].

Дополнительно отметим, что в июне 2025 года в Москве было принято Постановление Правительства Москвы от 19.06.2025 № 1422-ПП (далее – Постановление № 1422-ПП), который установило порядок использования земельных участков территорий общего пользования и участков, на которых размещаются или подлежат размещению линейные объекты, в том числе в части допустимого назначения возводимых на них объектов капитального строительства.

При условии соблюдения требований технических регламентов, документов по стандартизации, санитарных и строительных требований, а также иных требований использование таких земельных участков допускается с размещением объектов капитального строительства (их частей) в соответствии с перечнем объектов, предусмотренным Постановлением № 1422-ПП, в том числе:

---

[1] Пп. «г» п. 4 Постановления Правительства РФ от 02.04.2022 № 575 (ред. от 30.12.2024) «Об особенностях подготовки, согласования, утверждения, продления сроков действия документации по планировке территории, градостроительных планов земельных участков, выдачи разрешений на строительство объектов капитального строительства, разрешений на ввод в эксплуатацию».

[2] Указанный раздел предусматривает общие правила к составу разделов проектной документации на линейные объекты капитального строительства и требования к содержанию этих разделов.

[3] П. 2 Постановления Правительства РФ от 27.05.2022 № 963 «О внесении изменений в Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

- наземных (на поверхности земельного участка);
- надземных (над поверхностью земельного участка в нависающей над ним части объекта капитального строительства, в том числе посредством устройства арок, проёмов, иных нависающих частей);
- подземных (под поверхностью земельного участка) объектов капитального строительства (их частей).

Конкретные ВРИ должны быть предусмотрены ППТ. При этом правообладатели земельных участков, предназначенных для размещения линейных объектов или занятых ими, при выборе ВРИ таких земельных участков обязаны одним из ВРИ выбрать ВРИ с кодом для соответствующего линейного объекта в соответствии с ППТ. В свою очередь, вступившие в силу с 01.03.2026 изменения в Земельный кодекс РФ предусматривают, что линейные объекты недвижимости могут размещаться на участках с любым ВРИ, т. е. вносить отдельный ВРИ по дорогам не требуется.

3.4. ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ ИСКУССТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ И ОБЪЕКТОВ НА НИХ

Вопросы создания искусственных земельных участков (далее – ИЗУ) регулируются Федеральным законом от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (далее – закон № 246-ФЗ).

Согласно ст. 3 закона № 246-ФЗ ИЗУ – это сооружение, создаваемое на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части путём намыва или отсыпки донного грунта либо использования иных технологий и признаваемое после ввода его в эксплуатацию также земельным участком. ИЗУ может как прилегать к существующим земельным участкам, так и быть изолированным от них.

Для создания ИЗУ предоставление земельного участка, водного объекта или его части лицу, осуществляющему создание ИЗУ, не требуется (п. 4 ст. 6 закона № 246-ФЗ).

Весь процесс создания ИЗУ условно можно разделить на следующие этапы:

1. Принятие инициативы и подготовка проекта разрешения на создание ИЗУ.
2. Согласование проекта разрешения на создание ИЗУ.
3. Получение разрешения на создание ИЗУ.
4. Заключение договора о создании ИЗУ.
5. Проведение работ, необходимых для создания ИЗУ.
6. Получение разрешения на ввод ИЗУ в эксплуатацию.

Рассмотрим ключевые особенности каждого из перечисленных этапов.

Инициатива по созданию ИЗУ

В соответствии с п. 1 ст. 4 закона № 246-ФЗ инициаторами создания ИЗУ могут быть как федеральные и региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, так и физические и юридические лица.

Инициатор создания ИЗУ осуществляет подготовку проекта разрешения на создание ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части. Такой проект должен содержать:

1) указание на планируемое использование ИЗУ с указанием предполагаемого целевого назначения, в том числе вида, видов разрешённого использования ИЗУ. В проекте может быть указан конкретный ОКС, для размещения которого создаётся ИЗУ;
2) планируемое местоположение ИЗУ;
3) указание на лицо (лиц), осуществляющее создание ИЗУ, а также на лицо (лиц), осуществляющее строительство на нём ОКС, за исключением случаев, если инициатором создания ИЗУ является орган публичной власти[1].

Обязательными приложениями к проекту являются схема размещения ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части и обоснование создания ИЗУ. Требования к схеме размещения ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части, к составу и содержанию обоснования создания ИЗУ установлены Приказом Минприроды России от 29.06.2012 № 198[2].

Согласование проекта разрешения на создание ИЗУ

Согласно п. 5 ст. 4 закона № 246-ФЗ проект разрешения на создание ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, должен быть согласован со следующими органами:

1) федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими:
   - государственный надзор в области использования и охраны водных объектов[3] – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) (п. 5.1.1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400);
   - федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов – Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) (п. 4 Положения о федеральном государственном контроле [надзоре] в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, утв. Постановлением Правительства РФ от 25.06.2021 № 996);
   - государственный надзор в области внутреннего водного транспорта – Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) (п. 3 Положения о федеральном государственном контроле [надзоре] в области транспортной безопасности, утв. Постановлением Правительства РФ от 05.09.2025 № 1380);
   - функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского и речного транспорта (за исключением случаев, если ИЗУ создаётся на водном объекте в акватории морского порта) – Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) (п. 1 Положения о Федеральном агентстве морского и речного транспорта, утв. Постановлением Правительства РФ от 23.07.2004 № 371);
2) органом исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого планируется создание ИЗУ[4];

[1] Пп. 3 п. 3 введён в ст. 4 закона № 492-ФЗ с 10.01.2022 Федеральным законом от 30.12.2021 № 492-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Приказ Минприроды России от 29.06.2012 № 198 «Об утверждении Требований к схеме размещения искусственного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части и Требований к составу и содержанию обоснования создания искусственного земельного участка».

[3] С 01.03.2022 соблюдение требований в области использования и охраны водных объектов является предметом государственного экологического контроля (надзора) (см. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле [надзоре]»).

[4] В Санкт-Петербурге таким органом является Комитет имущественных отношений (п. 3.54.3 Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 16.02.2015 № 98 «О Комитете имущественных отношений Санкт-Петербурга и признании

3) органами местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых планируется создание ИЗУ[1].

При этом закон № 246-ФЗ не предусматривает последовательности согласований проекта разрешения на создание ИЗУ, следовательно, для целей согласования проект может быть направлен во все вышеназванные органы разом.

Сроки согласования проекта в органах и организациях – не более 1 месяца. Указанный срок может быть продлён на срок до четырнадцати дней с обязательным уведомлением инициатора создания ИЗУ и обоснованием необходимости такого продления (п. 8 ст. 4 закона № 246-ФЗ).

Органы местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых планируется создание ИЗУ, в течение трёх рабочих дней со дня поступления проекта разрешения на создание ИЗУ размещают на официальном сайте такого муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети Интернет указанный проект и обязательные приложения к нему и об указанном размещении опубликовывают сообщение в периодическом издании, учреждённом органами местного самоуправления для опубликования официальных материалов, сообщений, нормативных правовых и иных актов, а также в иных печатных изданиях и информационных ресурсах в порядке, установленном для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов уставом такого муниципального образования. Заинтересованные лица вправе представить в органы местного самоуправления муниципальных образований свои предложения и замечания по указанному проекту.

В случае получения инициатором создания ИЗУ замечаний от органов государственной власти по проекту разрешения на создание ИЗУ инициатор создания ИЗУ вправе повторно направить такой проект на согласование после устранения данных замечаний либо принять решение о создании согласительной комиссии с участием органов государственной власти, направивших данные замечания. В случае, если инициатором создания ИЗУ является физическое или юридическое лицо, решение о создании согласительной комиссии вправе принять уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ по инициативе такого физического или юридического лица (п. 10 ст. 4 закона № 246-ФЗ)[2].

Максимальный срок работы согласительной комиссии не может превышать один месяц. Законом № 246-ФЗ не предусмотрено оснований для отказа в согласовании проекта разрешения на создание ИЗУ.

Из изложенного следует, что, если в течение месяца со дня поступления проекта разрешения на создание ИЗУ на согласование в уполномоченные органы государственной власти соответствующие замечания на проект не поступят, проект считается согласованным. В соответствии с п. 1 ст. 5 закона № 246-ФЗ обязательное представление согласования проекта от указанных органов для получения разрешения на создание ИЗУ не предусмотрено.

утратившими силу отдельных постановлений Правительства Санкт-Петербурга»). Согласование происходит в соответствии с Административным регламентом Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга по предоставлению государственной услуги по согласованию проекта разрешения на создание искусственного земельного участка на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части в случае создания такого искусственного земельного участка на территории субъекта Российской Федерации – города федерального значения Санкт-Петербурга, утв. Распоряжением Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга от 05.03.2018 № 19-р.

[1] Неприменимо для городов федерального значения в силу особенностей муниципальной власти в городе федерального значения. Например, в соответствии с положениями закона Санкт-Петербурга от 11.12.2013 № 668-117 «О реализации Федерального закона «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» полномочия муниципальных образований по согласованию проекта разрешения на создание ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части на территории Санкт-Петербурга осуществляют:

1) Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, если создание ИЗУ планируется на территории внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга в соответствии с законом Санкт-Петербурга от 30.06.2005 № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга». В соответствии с указанным законом границы муниципальных образований проходят по береговой линии и не распространяются на территорию Финского залива;
2) Правительство Санкт-Петербурга – во всех остальных случаях.

[2] Например, в Санкт-Петербурге таким органом является Комитет имущественных отношений (п. 3.54.4 Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 16.02.2015 № 98 «О Комитете имущественных отношений Санкт-Петербурга и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Санкт-Петербурга»).

Выдача разрешения на создание ИЗУ

После получения необходимых согласий инициатор создания ИЗУ направляет в орган исполнительной власти, уполномоченный на выдачу разрешения на создание ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части, заявление о создании ИЗУ (п. 1 ст. 5 закона № 246-ФЗ).

Обязательной формы заявления о создании ИЗУ не предусмотрено, но к такому заявлению должны быть приложены следующие документы:

1) выписка из Единого государственного реестра юридических лиц (для заявителей – юридических лиц);
2) проект разрешения на создание ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части;
3) схема размещения ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части;
4) обоснования создания ИЗУ;
5) заключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций о согласовании проекта разрешения на создание ИЗУ;
6) замечания органов государственной власти, органов местного самоуправления по проекту разрешения на создание ИЗУ (при наличии);
7) документ о согласовании проекта разрешения на создание ИЗУ по итогам работы согласительной комиссии (при наличии).

Органом, уполномоченным на выдачу разрешения на создание ИЗУ, является (п. 2 ст. 5 закона № 246-ФЗ):

1) Правительство РФ в случае, если планируется создание ИЗУ для обеспечения обороны страны и безопасности государства;
2) уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в случае, если ИЗУ создаётся на водном объекте, который находится в федеральной собственности, полностью расположен на территориях соответствующих субъектов РФ и использование водных ресурсов которого осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов РФ, либо на водном объекте или его части, которые находятся в федеральной собственности и не расположены на территориях субъектов РФ, а также в случае, если ИЗУ создаётся на водном объекте в акватории морского порта;
3) орган исполнительной власти субъекта РФ в случае, если ИЗУ создаётся на водном объекте, который находится в федеральной собственности и расположен на территории субъекта РФ, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 1 и 2[1].

Срок рассмотрения заявления о выдаче разрешения на создание ИЗУ уполномоченным органом составляет тридцать дней (п. 3 ст. 5 закона № 246-ФЗ).

Отказ в выдаче разрешения на создание ИЗУ допускается по следующим основаниям (п. 5 ст. 5 закона № 246-ФЗ):

1) отсутствие документов, которые необходимо представить в уполномоченный орган (пп. пп. 1–4 п. 1 ст. 5 закона № 246-ФЗ);

[1] В Санкт-Петербурге таким органом является Комитет имущественных отношений (п. 3.54.2 Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 16.02.2015 № 98 «О Комитете имущественных отношений Санкт-Петербурга и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Санкт-Петербурга»). Выдача разрешений осуществляется в соответствии с Административным регламентом Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешения на создание ИЗУ в случае, если создаётся искусственный земельный участок на водном объекте, который находится в федеральной собственности и расположен на территории субъекта Российской Федерации – города федерального значения Санкт-Петербурга, за исключением случаев, предусмотренных в пунктах 1 и 2 части 2 статьи 5 Федерального закона «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», утверждённым Распоряжением Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга от 17.05.2018 № 58-р.

2) отсутствие в проекте разрешения на создание ИЗУ необходимых сведений о планируемом использовании ИЗУ с указанием предполагаемого целевого назначения, в том числе видов разрешённого использования ИЗУ, и о предполагаемом местоположении ИЗУ;
3) наличие замечаний органов государственной власти по проекту разрешения на создание ИЗУ, которые поступили в течение месяца со дня поступления данного проекта на согласование и не устранены на дату подачи заявления о создании ИЗУ, либо такой проект не согласован по итогам работы согласительной комиссии.

Отказ в выдаче разрешения на создание ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части по иным основаниям не допускается. Разрешение на создание ИЗУ является основанием для:

1) принятия уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления решения о подготовке документации по планировке территории в планируемых границах ИЗУ в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности;
2) заключения договора о создании ИЗУ;
3) выполнения работ, необходимых для создания ИЗУ в случае, если инициатором создания ИЗУ является федеральный орган исполнительной власти, исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления, либо в случае, если создание ИЗУ осуществляется в рамках концессионного соглашения.

Для случаев, когда требуется получение разрешения на проведение работ по созданию ИЗУ на территориях двух и более субъектов РФ, Минстроем РФ разработан перечень НПА (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых должна осуществляться при выдаче указанных разрешений[1].

Заключение договора о создании ИЗУ

По договору о создании ИЗУ одна сторона в установленный договором срок своими силами и за свой счёт и (или) с привлечением других лиц и (или) средств других лиц обязуется выполнить работы, необходимые для создания ИЗУ, и осуществить строительство ОКС на ИЗУ, другая сторона (орган государственной власти или орган местного самоуправления) обязуется выполнить обязательства, предусмотренные в договоре о создании ИЗУ.

К отношениям сторон по договору о создании ИЗУ применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в договоре о создании ИЗУ, если иное не вытекает из закона № 246-ФЗ. Существенные условия договора о создании ИЗУ:

1) сведения о местоположении и планируемых границах ИЗУ;
2) плата за создание ИЗУ;
3) обязательство лица, заключившего договор, выполнить работы, необходимые для создания ИЗУ, и максимальные сроки выполнения таких работ;
4) обязательство лица, заключившего договор, осуществить строительство ОКС на ИЗУ в соответствии с утверждённой документацией по планировке территории и проектной документацией, максимальные сроки осуществления такого строительства;
5) срок договора;
6) ответственность лица, заключившего договор, за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора.

[1] Приказ Минстроя России от 26.09.2023 № 693/пр «Об утверждении перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках выдачи разрешения на проведение работ по созданию искусственного земельного участка в случае создания искусственного земельного участка на территориях двух и более субъектов Российской Федерации».

Факультативные условия договора о создании ИЗУ:

1) обязательство лица и (или) лиц, заключивших договор, осуществить строительство конкретного ОКС на ИЗУ, если это предусмотрено разрешением на создание ИЗУ либо решением о создании морского порта или о расширении территории морского порта;
2) указание видов ОКС, размещаемых на ИЗУ и подлежащих по окончании строительства передаче в государственную или муниципальную собственность, условия и сроки такой передачи;
3) условия и объём участия органа, уполномоченного на выдачу разрешения на создание ИЗУ, в выполнении работ, необходимых для создания ИЗУ;
4) способы и размер обеспечения исполнения обязательств по договору лицом, заключившим договор о создании ИЗУ;
5) размеры долей в праве общей долевой собственности, если на создаваемый в соответствии с таким договором ИЗУ возникает право общей долевой собственности.

Ранее закон № 246-ФЗ предусматривал проведение открытого аукциона на право заключения договора о создании ИЗУ, за исключением некоторых случаев, когда в силу прямого указания такой договор мог быть заключён без торгов.

Необходимость проведения аукциона исключена с 10.01.2022 в связи с принятием Федерального закона от 30.12.2021 № 492-ФЗ[1]. Согласно пояснительной записке к соответствующему законопроекту правоприменительная практика выявила отсутствие конкурентной среды в области создания ИЗУ и избыточность процедуры проведения аукционов, так как указанная процедура приводит к дополнительным административным издержкам и финансовым затратам, поскольку только инициатор создания ИЗУ несёт расходы, связанные с подготовкой разрешительной документации, и в случае, если победителем аукциона стало иное лицо, возмещение инициатору понесённых расходов в полном объёме и размере не всегда представлялось возможным.

Согласно действующей редакции закона № 246-ФЗ договор заключается с лицом, указанным в разрешении на создание ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части либо в решении Правительства РФ о создании морского порта или о расширении территории морского порта (п. 3 ст. 7 закона № 246-ФЗ).

Договор о создании ИЗУ заключается:

1) федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными Правительством РФ, в случаях:
   - предусмотренных пп. 2 п. 2 ст. 5 закона № 246-ФЗ;
   - создания ИЗУ на основании решения о создании морского порта или о расширении территории морского порта;
   - создания ИЗУ в речном порту;
2) уполномоченным органом субъекта РФ во всех иных случаях.

Плата за создание ИЗУ с 01.03.2023 определяется на основании методики, утверждённой Приказом Минприроды России от 28.11.2022 № 824[2].

До 01.03.2023 размер платы по договору о создании ИЗУ подлежал определению в порядке, действовавшем для случаев заключения указанного договора без проведения аукциона до дня вступления в силу Федерального закона от 31.12.2021 № 492-ФЗ.

[1] Федеральный закон от 30.12.2021 № 492-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Приказ Минприроды России от 28.11.2022 № 824 «Об утверждении Методики определения размера платы за создание искусственного земельного участка».

Проведение работ, необходимых для создания ИЗУ

В соответствии с п. 1 ст. 6 закона № 246-ФЗ к работам, необходимым для создания ИЗУ, относятся:

1. Подготовка документации по планировке территории в планируемых границах ИЗУ

Подготовка документации по планировке территории осуществляется до создания ИЗУ в целях установления характеристик её планируемого развития в планируемых границах ИЗУ.

Подготовка соответствующей документации осуществляется органом государственной власти или органом местного самоуправления, являющимися инициаторами создания ИЗУ, либо лицом, с которым заключён договор о создании ИЗУ или заключено концессионное соглашение (п. 2.1 ст. 9 закона № 246-ФЗ).

Утверждение документации по планировке территории осуществляется (п. 4.1 ст. 9 закона № 246-ФЗ):

1) федеральными органами исполнительной власти, являющимися инициаторами создания ИЗУ, либо уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти в случае создания ИЗУ на водном объекте в акватории морского и речного порта;
2) органом государственной власти субъекта РФ в случае, если данный орган является инициатором создания ИЗУ, либо в случае, если инициатором создания ИЗУ является физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, или юридическое лицо;
3) органом местного самоуправления, являющимся инициатором создания ИЗУ.

Утверждение документации по планировке территории осуществляется в течение тридцати календарных дней со дня приёма заявления и документации по планировке территории.

После ввода ИЗУ в эксплуатацию внесение иных изменений в документацию по планировке территории осуществляется в порядке, установленном ГрК РФ.

2. Выполнение инженерных изысканий для подготовки проектной документации для создания ИЗУ
3. Подготовка проектной документации для создания ИЗУ (далее – проектная документация)

Подготовка проектной документации ИЗУ осуществляется на основании результатов инженерных изысканий, выполненных в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, и с учётом характеристик планируемого развития территории, содержащихся в документации по планировке территории в планируемых границах ИЗУ.

ГПЗУ для подготовки проектной документации ИЗУ не требуется (п. 1 ст. 10 закона № 246-ФЗ). Проектная документация ИЗУ подлежит государственной экспертизе, проводимой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, и государственной экологической экспертизе, проводимой в соответствии с Федеральным законом от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (п. 4 ст. 10 закона № 246-ФЗ).

В случае, если разрешением на создание ИЗУ либо решением о создании морского порта или расширении территории морского порта предусмотрено также строительство одного или нескольких ОКС на соответствующем ИЗУ, подготовка проектной документации ИЗУ и таких ОКС осуществляется одновременно. При этом в случае, если создание ИЗУ и строительство на нём ОКС будут осуществляться одним лицом, такое лицо может подготовить на них одну проектную документацию (п. 5 ст. 10 закона № 246-ФЗ).

В случае подготовки отдельной проектной документации ОКС, размещаемого на ИЗУ, выполнение инженерных изысканий для подготовки такой проектной документации не требуется. Подготовка проектной документации осуществляется в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности с учётом конструктивных и объёмно-планировочных решений, содержащихся в проектной документации ИЗУ (п. 6 ст. 10 закона № 246-ФЗ).

4. Проведение работ по созданию ИЗУ (намыв, отсыпка донного грунта или проведение работ с использованием иных технологий)

Для проведения работ по созданию ИЗУ требуется получение отдельного разрешения в порядке, установленном ГрК РФ с учётом особенностей, предусмотренных ст. 11 закона № 246-ФЗ. Разрешение на проведение работ по созданию ИЗУ выдаётся (п. 2 ст. 11 закона № 246-ФЗ):

1) уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в случае создания ИЗУ на водном объекте в акватории морского или речного порта, во внутренних морских водах, в территориальном море РФ, в случае создания ИЗУ на основании решения о создании морского порта или расширении территории морского порта[1], а также в случае создания ИЗУ на территориях двух и более субъектов РФ[2];
2) органом исполнительной власти субъекта РФ в случае создания ИЗУ на территориях двух и более муниципальных образований (городских округов, муниципальных районов);
3) органом местного самоуправления муниципального района в случае создания ИЗУ на территориях двух и более поселений, на межселенной территории в границах муниципального района, а также на территориях сельских поселений в границах муниципального района, если иное не установлено законом субъекта РФ;
4) органами местного самоуправления городского округа, поселения в иных случаях.

Для выдачи разрешения на проведение работ по созданию ИЗУ лицо, с которым заключён государственный или муниципальный контракт на создание ИЗУ или заключено концессионное соглашение, либо лицо (лица), с которым заключён договор о создании ИЗУ, направляет в уполномоченные на выдачу разрешений на проведение работ по созданию ИЗУ орган государственной власти или орган местного самоуправления заявление о выдаче разрешения на проведение работ по созданию ИЗУ. К указанному заявлению прилагаются следующие документы:

1) материалы, содержащиеся в проектной документации ИЗУ:
   - пояснительная записка;
   - проект организации проведения работ по созданию ИЗУ или проект организации строительства ИЗУ;
2) в случае невозможности получения следующих документов в рамках межведомственного взаимодействия:
   - разрешение на создание ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части либо решение о создании морского порта или расширении территории морского порта;
   - договор о создании ИЗУ;
3) положительное заключение государственной экспертизы проектной документации ИЗУ, положительное заключение государственной экологической экспертизы этой проектной документации.

Рассмотрение заявления на выдачу разрешения на проведение работ по созданию ИЗУ осуществляется в течение десяти дней со дня получения заявления (п. 5 ст. 11 закона № 246-ФЗ).

В случае, если разрешением на создание ИЗУ либо решением о создании морского порта или расширении территории морского порта предусмотрено также строительство одного или нескольких ОКС на таком ИЗУ, одновременно выдаются разрешение на проведение работ

[1] В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25.07.2012 № 769 «Об определении уполномоченных федеральных органов исполнительной власти на выдачу разрешений на проведение работ по созданию искусственного земельного участка» таким органом является Федеральное агентство морского и речного транспорта.

[2] В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25.07.2012 № 769 «Об определении уполномоченных федеральных органов исполнительной власти на выдачу разрешений на проведение работ по созданию искусственного земельного участка» таким органом является Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ.

по созданию ИЗУ и разрешение на строительство размещаемого на таком ИЗУ ОКС (п. 6 ст. 11 закона № 246-ФЗ).

Для выдачи разрешения на строительство ОКС на ИЗУ в указанном случае правоустанавливающие документы на земельный участок и ГПЗУ не требуются (п. 8 ст. 11 закона № 246-ФЗ).

Получение разрешения на ввод ИЗУ в эксплуатацию

Разрешение на ввод ИЗУ в эксплуатацию выдаётся органом, выдавшим разрешение на проведение работ по созданию ИЗУ, в течение десяти дней со дня поступления соответствующего заявления (п. 3 ст. 12 закона № 246-ФЗ).

К заявлению о выдаче разрешения на ввод ИЗУ в эксплуатацию прилагаются следующие документы:

1) разрешение на проведение работ по созданию ИЗУ либо разрешение на строительство ОКС в случае, если решение о создании ИЗУ принято или разрешение на строительство ИЗУ выдано до дня вступления в силу закона № 246-ФЗ (02.08.2011);
2) акт приёмки ИЗУ (в случае, если предоставление такого акта для выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию предусмотрено ГрК РФ)[1];
3) документ, подтверждающий соответствие ИЗУ требованиям технических регламентов и подписанный лицом, осуществляющим его создание;
4) документ, подтверждающий соответствие параметров ИЗУ проектной документации и подписанный лицом, осуществляющим его создание;
5) заключение органа государственного строительного надзора о соответствии ИЗУ требованиям проектной документации, заключение государственного экологического надзора.

В случае, если разрешением на создание ИЗУ либо решением о создании морского порта или расширении территории морского порта предусмотрено также строительство одного или нескольких ОКС на таком ИЗУ, осуществляется одновременно выдача разрешения на ввод ИЗУ в эксплуатацию и размещённого на нём ОКС (п. 5 ст. 12 закона № 246-ФЗ).

Для выдачи разрешения на ввод ОКС в эксплуатацию в указанном случае правоустанавливающие документы на земельный участок и ГПЗУ не требуются (п. 5.1 ст. 12 закона № 246-ФЗ). Разрешение на ввод ИЗУ в эксплуатацию одновременно является:

1) переводом земель водного фонда или земель иных категорий, занятых водным объектом, в земли категории, указанной в разрешении на создание ИЗУ на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части либо в решении о создании морского порта или о расширении территории морского порта (пп. 1 п. 1 ст. 14 закона № 246-ФЗ).

При этом в случае создания ИЗУ на водном объекте, расположенном на землях, не относящихся к землям водного фонда, такой ИЗУ со дня ввода в эксплуатацию относится к землям той же категории, что и ИЗУ, на котором располагались водный объект или его часть, если в разрешении на создание ИЗУ либо в решении о создании морского порта или о расширении территории морского порта не предусмотрено его отнесение к землям иной категории (п. 4 ст. 14 закона № 246-ФЗ).

Принятие решений о переводе земель водного фонда в земли иных категорий и об установлении и (или) изменении вида, видов разрешённого использования ИЗУ не требуется (п. 2 ст. 14 закона № 246-ФЗ).

2) установлением и (или) изменением предусмотренных документацией по планировке территории ИЗУ вида, видов разрешённого использования ИЗУ (пп. 2 п. 1 ст. 14 закона № 246-ФЗ).

[1] В соответствии с пп. 4 п. 3 ст. 55 ГрК РФ акт приёмки объекта капитального строительства требуется для выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию в случае осуществления строительства, реконструкции на основании договора строительного подряда.

3) основанием для внесения изменений в Генеральный план поселения, Генеральный план городского округа, генеральные планы городов федерального значения, схемы территориального планирования муниципальных районов в части изменения границ населённых пунктов (в случае, если в соответствии с решением на создание ИЗУ либо решением о создании морского порта или о расширении территории морского порта предусмотрено его отнесение к землям населённых пунктов) (п. 3 ст. 14 закона № 246-ФЗ).

В этом случае не требуется:

- проведение общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам, предусматривающим внесение изменений в генеральные планы;
- принятие решений о включении ИЗУ в границы населённых пунктов до утверждения генеральных планов, схем территориального планирования.

Изменение категории, установление и (или) изменение вида, видов разрешённого использования ИЗУ осуществляются в соответствии с земельным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности.

Для случаев, когда ИЗУ располагается на территории двух и более субъектов РФ, Минстроем РФ разработан перечень НПА (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках выдачи разрешения на ввод указанных ИЗУ в эксплуатацию[1].

С даты ввода в эксплуатацию ИЗУ, а также образованные из него земельные участки находятся в собственности:

1) Российской Федерации в случае, если создание ИЗУ осуществлено за счёт средств федерального бюджета;
2) субъекта РФ в случае, если создание ИЗУ осуществлено за счёт средств бюджета субъекта РФ;
3) муниципального образования в случае, если создание ИЗУ осуществлено за счёт средств местного бюджета;
4) физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, или юридического лица в случае, если создание ИЗУ осуществлено такими лицами на основании заключённого с ними договора о создании ИЗУ, за исключением случаев, если он создан на основании концессионного соглашения;
5) Российской Федерации в случае, если создание ИЗУ осуществлено в соответствии с решением о создании морского порта или расширении территории морского порта на основании концессионного соглашения.

3.5. ЛЕГАЛИЗАЦИЯ САМОВОЛЬНОЙ ПОСТРОЙКИ

Прежде чем рассматривать порядок ввода самовольной постройки в гражданский оборот, необходимо определиться с признаками самовольной постройки и правовыми актами, которые регулируют данный институт. Самовольная постройка регулируется ст. 222 ГК РФ, ст. 22 закона от 30.11.1994 № 52-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», рядом статей ГрК РФ, Информационным письмом Президиума

[1] Приказ Минстроя России от 28.09.2023 № 697/пр «Об утверждении перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках выдачи разрешения на ввод искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию в случае создания искусственного земельного участка на территориях двух и более субъектов Российской Федерации».

ВАС РФ от 09.12.2010 № 143 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Информационное письмо Президиума ВАС РФ № 143), Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 12.12.2023 № 44 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении норм о самовольной постройке» (далее – Постановление Пленума ВС РФ № 44) и рядом Обзоров судебной практики[1].

В связи с принятием Постановления Пленума ВС РФ № 44 утратили силу положения п.п. 22–31 совместного Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (далее – Постановление Пленумов ВС РФ, ВАС РФ 10/22), ранее подробным образом регулировавшие вопросы применения норм, связанных с самовольной постройкой.

Признаки самовольной постройки

Критерии, определяющие объект капитального строительства (далее – ОКС) как самовольную постройку, установлены в п. 1 ст. 222 ГК РФ.

В соответствии с Постановлением Пленума ВС РФ № 44 к самовольной постройке относят:

1) постройку, возведённую (созданную) в результате реконструкции объекта недвижимого имущества, которая привела к изменению параметров объекта, его частей (высоты, количества этажей, площади, объёма) (п. 5);
2) постройку, возведённую (созданную) с нарушением вида разрешённого использования земельного участка (п. 19);
3) постройку, возведённую (созданную) арендатором на земельном участке, условиями договора аренды которого не предусматривалась возможность создания соответствующего объекта (п. 20);
4) постройку, возведённую (созданную) при отсутствии необходимого в силу закона разрешения на строительство (п. 25);
5) постройку, возведённую (созданную) в том числе в результате реконструкции при отсутствии решения (согласия) других собственников (п.п. 27–28);
6) постройку, созданную с нарушением градостроительных и строительных норм и правил (п. 29).

При этом к самовольной постройке не могут быть отнесены:

1) постройка или иной объект, не являющийся недвижимостью (п. 5)[2];
2) использование не по целевому назначению постройки, возведённой (созданной) в соответствии с разрешённым использованием земельного участка (п. 19);
3) постройка, возведённая (созданная) с нарушением установленных в соответствии с законом ограничений использования земельного участка, если застройщик не знал о наличии ограничений использования земельного участка, в том числе вследствие отсутствия необходимых сведений в ЕГРН (п. 22);

[1] См., напр., «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020)», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.07.2020; «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2018)», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.12.2018; «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 (2017)», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.12.2017; «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2017)», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.04.2017; «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2016)», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.12.2016; «Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.03.2014; «Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.11.2022 (далее – Обзор по делам о самовольном строительстве) и др.

[2] См. п. 2 «Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2025)», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 08.10.2025.

4) отмена уполномоченным органом ранее выданных разрешений в порядке самоконтроля (п. 26).

С учётом того, что текущие формулировки ст. 222 ГК РФ являются третьей редакцией, для понимания применимости судебной практики за разные годы и её актуальность целесообразно проследить эволюцию требований к самовольным постройкам. Сравнительный анализ редакций, представленный в таблице ниже, достаточно наглядно показывает, как именно менялся подход законодателя к оценке построек как самовольных.

Таблица 26. КРИТЕРИИ САМОВОЛЬНОЙ ПОСТРОЙКИ

Критерий	Редакция с 2006 по 2015 год(1)	Редакция с 2015 по 03.08.2018(2)	Текущая редакция(3)
Объект	жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество	здание, сооружение или другое строение	здание, сооружение или другое строение
Земельный участок	не отведённый для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами	не предоставленный в установленном порядке, или на земельном участке, разрешённое использование которого не допускает строительства на нём данного объекта	не предоставленный в установленном порядке, или на земельном участке, разрешённое использование которого не допускает строительства на нём данного объекта
Отсутствие разрешения	созданное без получения на это необходимых разрешений	без получения на это необходимых разрешений	без получения на это необходимых в силу закона согласований, разрешений
Нарушение требований	с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил	с нарушением градостроительных и строительных норм и правил	с нарушением градостроительных и строительных норм и правил
Критерий даты для оценки соответствия	–	–	требования к ВРИ участка и наличию согласований/разрешений были на дату начала создания самовольной постройки и являются действующими на дату выявления самовольной постройки
Критерий «добросовестности» (исключение)	–	–	созданные с нарушением установленных в соответствии с законом ограничений использования участка, если собственник данного объекта не знал и не мог знать о действии указанных ограничений

(1) Федеральный закон от 30.06.2006 № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощённом порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества».

(2) Федеральный закон от 13.07.2015 № 258-ФЗ «О внесении изменений в статью 222 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

(3) Федеральный закон от 03.08.2018 № 339-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 22 Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

В целом следует признать, что требования, позволяющие отнести постройку к самовольной, с каждой редакцией ужесточаются и становятся максимально конкретными.

Признаки самовольной постройки[1]:

1) возведение (создание) на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке;
2) возведение (создание) на земельном участке, разрешённое использование которого не допускает строительства на нём данного объекта на дату начала его возведения и на дату выявления постройки;
3) возведение (создание) без получения на это необходимых в силу закона согласований, разрешений, если требование о получении соответствующих согласований, разрешений установлено на дату начала возведения и является действующим на дату выявления постройки;
4) возведение (создание) с нарушением градостроительных и строительных норм и правил, если такие нормы и правила установлены на дату начала возведения постройки и являются действующими на дату её выявления.

Для признания постройки самовольной необходимо наличие хотя бы одного из перечисленных признаков. Данный перечень признаков самовольной постройки является исчерпывающим. Органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные признаки самовольной постройки.

Необходимость получения согласований или разрешений, а также содержание градостроительных и строительных норм и правил, разрешённое использование земельного участка оцениваются на дату начала возведения или создания самовольной постройки. Из п. 1 ст. 222 ГК РФ следует, что невозможно признание постройки самовольной, если она возведена с нарушением градостроительных или строительных норм и правил, которые утратили силу на момент выявления такой постройки. Изменение требований к строительству после начала правомерного строительства или реконструкции объекта (например, установление границ территорий общего пользования [красных линий] после начала строительства объекта с соблюдением правового режима земельного участка) не является основанием для признания такой постройки самовольной.

Положения ст. 222 ГК РФ распространяются на самовольную реконструкцию недвижимого имущества, у которого изменились параметры его частей (высота, этажность, площадь, объём и пр.), т. е. когда, по сути, возник новый объект. Новое Постановление Пленума ВС РФ № 44 не содержит указания на то, что нормы о самовольной постройке распространяются только на такие работы, в результате которых возник новый объект[2], таким образом, разъясняя ранее содержащуюся в Постановлении Пленумов ВС РФ, ВАС РФ № 10/22 позицию о том, что самовольной постройкой не может быть признан объект, созданный в результате перепланировки (переустройства).

В то же время следует помнить, что применительно к жилым зданиям в случае изменения расположения неконструктивных перегородок и прочих работ не подлежит применению норма ст. 222 ГК РФ, а действуют специальные нормы о самовольной перепланировке (ст. 29 ЖК РФ), влекущие принципиально иные последствия.

Последними изменениями в ст. 222 ГК РФ[3] введено правило, согласно которому не является самовольной постройкой ОКС, созданный с нарушением установленных законом ограничений использования земельного участка, если собственник не знал и не мог знать о действующих ограничениях в отношении принадлежащего ему земельного участка.

---

[1] См. п. 2 Постановления Пленума ВС РФ № 44.

[2] П. 28 Постановления Пленумов ВС РФ, ВАС РФ № 10/22.

[3] Федеральный закон от 03.08.2018 № 339-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 22 Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

Появление вышеприведённой нормы стало следствием ряда судебных споров, дошедших до Верховного Суда РФ, по вопросам размещения строений в охранной зоне газопроводов, когда собственники участков даже не знали о её существовании. Сначала иски о признании таких построек самовольными удовлетворялись[1], затем практика поменялась, и владельцы таких построек получили судебную защиту[2].

Самовольная постройка не является оборотоспособной, то есть в отношении неё нельзя заключать какие-либо сделки (абз. 1 п. 2 ст. 222 ГК РФ), а также запрещается её использовать (абз. 2 п. 2 ст. 222 ГК РФ). Сделки, заключённые в отношении самовольной постройки, являются недействительными в соответствии со ст. 168 ГК РФ. Исходя из этого, самовольную постройку можно либо снести (привести в соответствие с установленными требованиями), либо легализовать.

Следует помнить, что за возведение самовольной постройки предусмотрена административная ответственность, в частности КоАП РФ предусматривает следующие составы: самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1), использование земельных участков не по целевому назначению (ст. 8.8), нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий) (ст. 9.4), нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта ОКС, ввода его в эксплуатацию (ст. 9.5).

Порядок легализации самовольной постройки

Самовольная постройка должна быть приведена в соответствие с ПЗЗ, документацией по планировке территории или обязательными требованиями к параметрам застройки лицом, построившим её, либо за его счёт.

Когда лицо, создавшее самовольную постройку, неизвестно, то привести её в соответствие должно лицо, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок (далее – правообладатель земельного участка), на котором возведена или создана самовольная постройка, или лицо, которому такой земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставлен во временное владение и пользование, либо за счёт соответствующего лица (абз. 4 п. 2 ст. 222 ГК РФ).

За правообладателем земельного участка, на котором возведена самовольная постройка, при приведении постройки в соответствие с установленными требованиями в судебном порядке может быть признано право собственности (п. 3.2 ст. 222 ГК РФ).

Лицо, которое владеет и пользуется земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, на котором возведена самовольная постройка, также может приобрести на неё право собственности, если она будет приведена в соответствие с установленными требованиями и если это не противоречит закону или договору (абз. 2 п. 3.2 ст. 222 ГК РФ).

Для признания права собственности на самовольную постройку должен быть соблюдён ряд условий[3]:

- в отношении земельного участка лицо, осуществившее постройку, имеет права, допускающие строительство на нём данного объекта;
- постройка соответствует установленным требованиям на день обращения в суд;
- сохранение постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц и не создаёт угрозу жизни и здоровью граждан (абз. 1 п. 3 ст. 222 ГК РФ).

Поскольку признание права собственности на самовольную постройку является основанием возникновения права собственности по решению суда, то при рассмотрении иска о признании права собственности на самовольную постройку применению подлежат указанные условия в той редакции, которая действовала на момент принятия решения суда. Например, для целей

[1] См., напр., Определение Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 309-ЭС16-5381 по делу А71-15106/2014.

[2] См., напр., Определение Верховного Суда РФ от 26.09.2017 № 9-КГ17-11.

[3] П. 39 Постановления Пленума ВС РФ № 44.

признания права собственности самовольная постройка должна отвечать требованиям, установленным в ПЗЗ, документации по планировке территории, обязательным требованиям к параметрам постройки, установленным на день обращения в суд.

Лицо, которое приобрело право собственности на самовольную постройку, возмещает лицу, осуществившему строительство, расходы на постройку за вычетом расходов на приведение её в соответствие с установленными требованиями (абз. 2 п. 3 ст. 222 ГК РФ).

С целью исключить ситуацию, когда градостроительный регламент изменяется для соответствия самовольной постройке, а не самовольная постройка приводится в соответствие с градостроительным регламентом, законодатель установил ряд ограничений. В частности, ОМСУ со дня получения уведомления о выявлении самовольной постройки не вправе вносить в ПЗЗ изменения, предусматривающие установление ВРИ, параметров разрешённого строительства, реконструкции ОКС, которым соответствует ВРИ и параметры самовольной постройки до её сноса (п. 7 ст. 33 ГрК РФ), также не допускается предоставление разрешения на условно разрешённый вид использования, разрешение на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции в отношении земельного участка, на котором расположена самовольная постройка (п. 11.1 ст. 39, п. 6.1 ст. 40 ГрК РФ). Это означает, что если самовольная постройка соответствует не основному, а лишь условно разрешённому ВРИ, то её легализация невозможна, если этот ВРИ не был согласован до её создания.

Самовольная постройка может быть легализована двумя путями: в соответствии с судебным решением либо по решению ОМСУ о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с установленными требованиями.

В соответствии с п. 10 ст. 55.32 ГрК РФ приведение самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями осуществляется путём её реконструкции в порядке, установленном ГрК РФ.

В случае, если самовольная постройка не приведена в соответствие с установленными требованиями и не снесена, ОМСУ имеет право в течение шести месяцев с момента истечения срока, установленного в решении, обратиться в суд с иском об изъятии земельного участка и о его продаже с публичных торгов при условии, что самовольная постройка создана или возведена на земельном участке, находящемся в частной собственности, либо об изъятии земельного участка и о его передаче в государственную или муниципальную собственность при условии, что самовольная постройка создана или возведена на земельном участке, находящемся в частной собственности, и такой земельный участок расположен в границах территории общего пользования, за исключением тех случаев, когда земельный участок, на котором расположена самовольная постройка, является неделимым и на нём расположены иные ОКС, не являющиеся самовольными (пп.пп. 2, 3 п. 12, пп. 3 п. 13 ст. 55.32 ГрК РФ).

Отдельно следует обратить внимание на п. 12 Информационного письма Президиума ВАС РФ № 143, согласно которому право собственности на самовольную постройку, созданную без получения необходимых разрешений, может быть приобретено в силу приобретательной давности лицом, добросовестно, открыто и непрерывно владеющим ею как своим собственным недвижимым имуществом в течение пятнадцати лет, если сохранение такой постройки не создаёт угрозу жизни и здоровью граждан. В рассматриваемом ВАС РФ деле, которое описано в Информационном письме, судом обращено внимание на то, что земельный участок, на котором расположена самовольная постройка, находится в собственности лица, которое является приобретателем по давности, а также истёк срок исковой давности для удовлетворения исковых требований о сносе самовольной постройки. Представляется, что приобретение права собственности на самовольную постройку в соответствии со ст. 234 ГК РФ является скорее исключением, а не правилом.

Самовольная реконструкция

В соответствии с абз. 3 п. 5 Постановления Пленума ВС РФ № 44 положения ст. 222 ГК РФ распространяются на самовольную реконструкцию недвижимого имущества, которая привела к изменению параметров объекта, его частей (высоты, количества этажей, площади, объёма).

Если применительно к новому строительству легко применить объективный критерий к самовольной постройке (был пустой участок, а стал застроенный), то с самовольной реконструкцией возникает много особенностей.

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

При этом понятие реконструкции по своему содержанию частично пересекается с такими понятиями, как капитальный ремонт[1], а также перепланировка/переустройство[2].

Более того, в соответствии с пп. 4 п. 17 ст. 51 ГрК РФ застройщики вправе без получения разрешения на строительство проводить работы по изменению объектов и (или) его отдельных частей, если такие изменения не затрагивают конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности и не превышают предельные параметры разрешённого строительства (реконструкции). Такие работы вообще не требуют получения какого-либо согласования для их проведения. В соответствии со ст. 55 ГрК РФ получение разрешения на ввод не требуется в случае, если в соответствии с п. 17 ст. 51 ГрК РФ для строительства или реконструкции объекта не требуется выдача разрешения на строительство.

Из этого следует, что в отношении зданий могут проводиться работы различной правовой природы, и ряд таких работ не признаётся законом реконструкцией, а значит, не может за собой повлечь вывода о самовольной реконструкции.

Сравнительный анализ понятий «реконструкция», «капитальный ремонт» и иные работы, не требующие разрешения, свидетельствует о том, что к реконструкции относятся только работы комплексного характера, которые в обязательном порядке существенно затрагивают конструктивные элементы объекта и одновременно влекут какие-то изменения его характеристик (высота, этажность, площадь застройки и т. п.). При этом изменение расположения внутренних перегородок, не затрагивающее несущие конструкции объекта, изменение площади здания без изменения его этажности, площади застройки, высоты не являются реконструкцией, а в связи с отсутствием требования о получении разрешения на них не могут быть ни при каких условиях признаны самовольными.

В то же время следует помнить, что применительно к жилым зданиям в случае изменения расположения неконструктивных перегородок и прочих работ не подлежит применению норма ст. 222 ГК РФ, а действуют специальные нормы о самовольной перепланировке (ст. 29 ЖК РФ), влекущие принципиально иные последствия.

В большинстве случаев разграничение реконструкции и иных видов работ возможно только путём назначения строительно-технической экспертизы.

Следует отметить, что ранее суды и ВС РФ высказывались, что в случае самовольной реконструкции должно осуществляться приведение в соответствие с предыдущим состоянием, а снос должен применяться, только если будет установлено, что объект не может быть приведён в состояние, существовавшее до проведения работ.

Возникает вопрос, следует ли говорить о необходимости изменения практики в отношении самовольной реконструкции. В соответствии с п. 4 ст. 85 ЗК РФ правомерно, что возведённые объекты, не соответствующие текущему ВРИ или текущему градостроительному регламенту, могут использоваться собственником без ограничения срока без приведения их в соответствие с действующим градостроительным регламентом. Если по результатам самовольной

[1] В соответствии с п. 14.2 ст. 1 ГрК РФ капитальным ремонтом объекта признаётся замена и (или) восстановление строительных конструкций или элементов таких конструкций, за исключением несущих строительных конструкций, замена и (или) восстановление систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения ОКС или их элементов, а также замена отдельных элементов несущих строительных конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановление указанных элементов.

[2] Понятия «перепланировка» и «переустройство» определены ст. 25 Жилищного кодекса РФ и подлежат применению исключительно к встроенным помещениям и квартирам в многоквартирных и индивидуальных жилых домах.

реконструкции здание не соответствует градостроительному регламенту, то «приведение в первоначальное состояние» и «приведение в соответствие с действующим градостроительным регламентом» могут совпасть по содержанию, только если первоначальное здание само соответствовало такому градостроительному регламенту, а не эксплуатировалось с учётом п. 4 ст. 85 ЗК РФ. Представляется, что если объект до реконструкции существовал правомерно, но уже не соответствовал действующему градостроительному регламенту, то собственник не может быть поставлен в ситуацию, что по итогам устранения самовольной реконструкции его положение ухудшится.

Легализация самовольной постройки в административном порядке

ОМСУ вправе принять решение о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с установленными требованиями (далее – решение), если соблюдён ряд условий:

- самовольная постройка возведена на земельном участке, ВРИ которого не допускает строительства на нём такого объекта, и данная постройка расположена в границах зоны с особыми условиями использования территории, если режим указанной зоны не допускает строительства такого объекта;
- в отношении самовольной постройки отсутствует разрешение на строительство при условии, что границы зоны с особыми условиями, а также необходимость разрешения на строительство установлены в соответствии с законодательством на дату начала строительства (пп. 2 п. 4 ст. 222 ГК РФ).

Органы местного самоуправления не вправе принимать решение, если:

- самовольная постройка расположена на земельных участках, не находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением случаев, когда такая постройка создаёт угрозу жизни и здоровью граждан;
- в отношении объекта недвижимости зарегистрировано право собственности в ЕГРН;
- в отношении объекта недвижимости имеется решение суда о признании права собственности или об отказе в удовлетворении требований о сносе самовольной постройки;
- в отношении многоквартирного дома, жилого дома или садового дома[1];
- в отношении имущества религиозного назначения, а также предназначенного для обслуживания имущества религиозного назначения[2] (п. 1 ст. 22 ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

Срок для приведения самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями устанавливается с учётом характера самовольной постройки, но не может составлять менее чем шесть месяцев и более чем три года.

Органы местного самоуправления не вправе принимать решение в отношении объектов индивидуального жилищного строительства, построенных на земельных участках, предназначенных для индивидуального жилищного строительства или расположенных в границах населённых пунктов и предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, в отношении

[1] Правило распространяется на жилые дома и жилые строения, созданные до 1 января 2019 года соответственно на дачных и садовых земельных участках (п. 2 ст. 22 ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

[2] Самовольные постройки религиозного назначения могут использоваться религиозными организациями, если они отвечают требованиям, установленным Правительством РФ. В случае, если такие самовольные постройки не отвечают указанным требованиям, их использование религиозными организациями допускается до 2030 года.
Такие требования установлены Постановлением Правительства РФ от 14.03.2019 № 269 «Об утверждении требований к самовольным постройкам, относящимся к имуществу религиозного назначения, а также предназначенным для обслуживания имущества религиозного назначения и (или) образующим с ним единый монастырский, храмовый или иной культурный комплекс, при соответствии которым таких построек допускается их использование религиозными организациями».

жилых домов и жилых строений, созданных соответственно на дачных и садовых земельных участках, при наличии одновременно следующих условий:

1) права на эти объекты, жилые дома, жилые строения зарегистрированы до 1 сентября 2018 года;
2) параметры этих объектов, жилых домов, жилых строений соответствуют предельным параметрам разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным ПЗЗ, и (или) предельным параметрам таких объектов, жилых домов, жилых строений, установленным федеральным законом;
3) эти объекты, жилые дома, жилые строения расположены на земельных участках, принадлежащих на праве собственности или на ином законном основании собственникам этих объектов, жилых домов, жилых строений (п. 3 ст. 22 ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

ОМСУ не вправе принимать решение о сносе самовольной постройки или решение о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с параметрами, установленными ПЗЗ, документацией по планировке территории, либо обязательными требованиями к параметрам постройки, предусмотренными законом, в соответствии со ст. 222 ГК РФ:

1) в связи с отсутствием правоустанавливающих документов на земельный участок в отношении здания, сооружения или другого строения, созданных на земельном участке до дня вступления в силу ЗК РФ;
2) в связи с отсутствием разрешения на строительство в отношении здания, сооружения или другого строения, созданных до 14.05.1998.

В вышеприведённых случаях решение относительно судьбы самовольной постройки может быть принято только судом[1].

В соответствии с п. 10 ст. 55.32 ГрК РФ приведение самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями осуществляется путём её реконструкции в порядке, установленном ГрК РФ.

Правообладатель земельного участка, который выполнил требование о приведении самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями, приобретает право собственности на такую самовольную постройку в соответствии со ст. 219 ГК РФ (п. 3.2 ст. 222 ГК РФ).

Легализация самовольной постройки в судебном порядке

Учитывая ограниченную компетенцию ОМСУ при принятии решений о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с установленными требованиями, основным способом легализации самовольной постройки является обращение в суд с исковым заявлением о признании права собственности на самовольную постройку либо в случае предъявления иска о сносе самовольной постройки обращение со встречным иском о признании права собственности на самовольную постройку.

С иском о признании права собственности может обратиться собственник земельного участка либо лицо в пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, на котором возведена (создана) такая постройка (п. 3 ст. 222 ГК РФ), в том числе в случае, если постройка возведена иным лицом (например, наследник, принявший наследство в виде земельного участка, на котором возведена [создана] самовольная постройка; собственник земельного участка, приобретший земельный участок, на котором расположена самовольная постройка; учредитель [участник], получивший оставшийся после удовлетворения требований кредиторов земельный участок ликвидированного юридического лица).

[1] П. 5 ст. 22 Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

Каждый из супругов вправе предъявить иск о признании права общей собственности на самовольную постройку, возведённую (созданную) в период брака, а также созданную в результате реконструкции принадлежащего одному из супругов недвижимого имущества.

Кроме того, судебной практикой признаётся право арендатора на признание права собственности на самовольную постройку, расположенную на арендуемом земельном участке, если участок предоставлен для строительства соответствующего объекта недвижимости[1].

При рассмотрении судом требований о признании права собственности на самовольную постройку суду надлежит применять п. 3 ст. 222 ГК РФ в той редакции[2], которая действовала на момент принятия решения суда[3].

По иску правообладателя земельного участка ответчиком может выступать:

1) застройщик, осуществивший её возведение;
2) орган местного самоуправления, на территории которого находится самовольная постройка (в городах федерального значения Москве или Санкт-Петербурге – уполномоченный государственный орган).

При рассмотрении спора о признании права собственности на самовольную постройку суду надлежит установить следующие обстоятельства:

- допущены ли при возведении самовольной постройки нарушения градостроительных и строительных норм и правил[4];
- создаёт ли такая постройка угрозу жизни и здоровью граждан (п. 39 Постановления Пленума ВС РФ № 44)[5];
- сохранение самовольной постройки не нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц[6];
- отсутствие со стороны истца очевидных признаков явного и намеренного недобросовестного поведения[7], например, лицом, осуществившим создание самовольной постройки, предпринимались меры по получению РнС. Данное требование не указано в законе, зато оно последовательно прослеживается в судебной практике[8]. В случае если лицо, осуще-

[1] Абз. 3 п. 41 Постановления Пленума ВС РФ № 44; Обзор по делам о самовольном строительстве, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.03.2014.

[2] Действующая редакция ст. 222 ГК РФ является третьей редакцией указанной статьи. Последние изменения внесены Федеральным законом от 03.08.2018 № 339-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 22 Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», ранее изменения также вносились в 2006 году Федеральным законом от 30.06.2006 № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощённом порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» и в 2015 году Федеральным законом от 13.07.2015 № 258-ФЗ «О внесении изменений в статью 222 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

[3] Абз. 2 п. 9 Постановления Пленума ВС РФ № 44.

[4] В Постановлении Пленума ВС РФ № 44 суд вернулся к позиции о том, что несущественные нарушения не могут быть основанием для признания постройки самовольной либо основанием для легализации такой постройки. В п. 29 Постановления Пленума ВС РФ № 44 приводятся примеры существенных нарушений (превышение этажности либо высоты) и несущественных нарушений (нарушение минимальных отступов или максимального процента застройки участка), однако в целом этот вопрос отдаётся судами на откуп судебной строительно-технической экспертизе. Следует признать, что предложенные примеры вызывают вопросы, так как сложно понять, чем, например, превышение высоты на 10 см может быть более существенным нарушением, чем, например, превышение максимального процента застройки на условные 20 % площади, однако сам факт возможности существования незначительных нарушений является очевидным прогрессом по сравнению с ранее применяемой концепцией абсолютной непогрешимости постройки для её легализации.

[5] Для выяснения указанных обстоятельств суд вправе назначить производство судебной экспертизы.

[6] Например, как указано в Обзоре по делам о самовольном строительстве, возведение самовольной постройки может затрагивать права смежных землепользователей.

[7] П. 43 Постановления Пленума ВС РФ № 44; п. 21 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.07.2020).

[8] См., напр., п. 43 Постановления Пленума ВС РФ № 44; Обзор по делам о самовольном строительстве.

ствившее самовольное строительство, не обращалось за выдачей РнС или обращалось, но не представило все необходимые документы либо осуществляло лишь переписку с уполномоченным на выдачу РнС органом, суд, вероятнее всего, откажет в удовлетворении заявленных требований.

Лицо, обращающееся в суд с иском о признании права собственности на самовольную постройку, обязано представить доказательства, подтверждающие возможность сохранить эту постройку, в том числе соответствие её требованиям безопасности[1].

Споры о признании права собственности на самовольную постройку рассматриваются арбитражным судом или судом общей юрисдикции по месту нахождения объекта спора, в зависимости от состава лиц, участвующих в деле.

Как указано в Обзоре по делам, связанным с самовольным строительством, даже если предметом иска является признание права собственности на ОКС нежилого назначения и отсутствуют доказательства осуществления истцом предпринимательской деятельности, спор подлежит рассмотрению в суде общей юрисдикции. То обстоятельство, что предметом иска является нежилое помещение, в том числе такое, которое может быть использовано для предпринимательской деятельности, на подведомственность спора не влияет, поскольку закон не ограничивает права физических лиц иметь в собственности любое имущество, в том числе и нежилые помещения.

Иск о признании права собственности на самовольную постройку подлежит удовлетворению в случае, если единственным признаком самовольной постройки является отсутствие РнС или отсутствие акта ввода в эксплуатацию. Иск о признании права собственности на часть самовольной постройки, например, на отдельное помещение, не должен быть удовлетворён. При самовольной реконструкции право собственности следует признавать на новый реконструированный ОКС, а не на пристройку в отдельности[2].

Вступившее в законную силу решение суда о признании права собственности на самовольную постройку является основанием возникновения права собственности на объект недвижимости и для осуществления государственного кадастрового учёта и (или) государственной регистрации прав на объект недвижимости. После вступления в законную силу решения суда о признании права собственности на самовольную постройку собственник данного объекта недвижимости вправе использовать его в гражданском обороте, при этом получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию не требуется.

Снос самовольной постройки

Решение о сносе[3] самовольной постройки может быть принято судом либо органом местного самоуправления (п. 3.1 ст. 222 ГК РФ). При этом полномочия органов местного самоуправления при принятии решения о сносе самовольной постройки существенно ограничены.

Органы местного самоуправления вправе принять решение о сносе самовольной постройки, возведённой на земельном участке, если (пп. 1 п. 4 ст. 222 ГК РФ):

1) на него отсутствуют правоустанавливающие документы, необходимые по закону на дату начала строительства;
2) вид его разрешённого использования не допускает строительства такого объекта, и он расположен на территории общего пользования.

---

[1] См., напр., Определение Верховного Суда РФ от 25.08.2015 № 49-КГ15-10.

[2] На данные обстоятельства указано в Обзоре по делам о самовольном строительстве. Суд обязывает лицо к сносу самовольно реконструированного недвижимого имущества лишь в том случае, если будет установлено, что объект не может быть приведён в состояние, существовавшее до проведения таких работ.

[3] Общий порядок сноса объектов капитального строительства установлен ст.ст. 55.30, 55.31 ГрК РФ, особенности сноса самовольной постройки – ст. 55.32 ГрК РФ.

Уведомления о выявленной самовольной постройке могут направить, в частности, исполнительные органы государственной власти, уполномоченные на осуществление (п. 2 ст. 55.32 ГрК РФ):

- государственного строительного надзора, например, если выявят факт строительства без необходимого разрешения (п. 6.2 ст. 54 ГрК РФ);
- госнадзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий. Например, они направят уведомление, если выявят размещение объекта капстроительства на участке в границах особо охраняемой природной территории, режим которой не допускает его размещения (пп. «б» п. 4 ст. 33 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ).

Приказом Минстроя России от 03.05.2023 № 321/пр[1] были утверждены формы уведомления о выявлении самовольной постройки и перечень документов, подтверждающих наличие признаков самовольной постройки, в который вошли:

1) акт контрольного (надзорного) мероприятия, составленный государственным органом, уполномоченным на осуществление контроля (надзора), указанного в п. 2 ст. 55.32 Градостроительного кодекса Российской Федерации;
2) сведения, содержащиеся в ЕГРН.

Полагаем, что обратиться с заявлением может любое заинтересованное лицо, если самовольная постройка угрожает жизни и здоровью граждан. Согласно п. 4 ст. 222 ГК РФ ОМСУ наделены правом принять решение о сносе такой постройки вне зависимости от того, в чьей собственности находится участок под ней.

Решение о сносе самовольной постройки, принятое ОМСУ, может быть оспорено в судебном порядке на предмет несоответствия действующему законодательству в порядке гл. 22 КАС РФ[2]. ОМСУ при принятии решения о сносе самовольной постройки обязаны уведомить лицо, построившее объект, или правообладателя земли под объектом (п.п. 3.1, 4 ст. 222 ГК РФ, п.п. 1, 4 ст. 55.32 ГрК РФ).

Отдельно следует отметить правила в отношении уведомления собственников зданий, сооружений, помещений в них (в том числе в многоквартирном доме), объекта незавершённого строительства, а также нанимателей жилых помещений по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда в многоквартирных домах о том, что такие объекты подлежат сносу или их параметры и (или) разрешённое использование (назначение) подлежат приведению в соответствие с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах зоны с особыми условиями использования территории.

Постановлением Правительства РФ от 13.05.2019 № 588[3] установлены правила уведомления собственников, когда такие объекты недвижимости возведены, созданы в границах зоны с особыми условиями использования территории, которая установлена и границы которой уста-

[1] Приказ Минстроя России от 03.05.2023 № 321/пр «Об утверждении формы уведомления о выявлении самовольной постройки и перечня документов, подтверждающих наличие признаков самовольной постройки».

[2] На возможность обжаловать решение о сносе самовольной постройки, принятое ОМСУ, также обращается внимание в Определении Конституционного Суда РФ от 27.09.2016 № 1748-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 4 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации».

[3] Постановлением Правительства РФ от 13.05.2019 № 588 «Об утверждении Правил уведомления собственников здания, сооружения, помещений в них (в том числе собственников помещений в многоквартирном доме), объекта незавершённого строительства, а также нанимателей жилых помещений по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда в многоквартирных домах о том, что такие здание, сооружение, объект незавершённого строительства подлежат сносу или их параметры и (или) разрешённое использование (назначение) подлежат приведению в соответствие с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах зоны с особыми условиями использования территории».

новлены до дня официального опубликования Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ[1], и размещение или использование (назначение) таких объектов не соответствует ограничениям использования земельных участков, установленным в границах указанной зоны в целях охраны жизни граждан, обеспечения безопасности полётов воздушных судов или в целях обеспечения безопасной эксплуатации объектов капитального строительства, для охраны которых установлена указанная зона.

Указанными правилами предусматривается, что уведомление правообладателей объектов недвижимого имущества обеспечивается указанным в пп. 1 п. 8 ст. 57.1 ЗК РФ правообладателем здания или сооружения, в связи с размещением которого установлена зона с особыми условиями использования территории, а при отсутствии правообладателей уведомление правообладателей объектов недвижимого имущества обеспечивается органами государственной власти или органами местного самоуправления, уполномоченными на принятие решения об установлении такой зоны.

В то же время такое уведомление направляется правообладателям объектов недвижимости, которые возведены, созданы в границах зоны с особыми условиями использования территории, которая установлена до 01.01.2031 и сведения о границах которой внесены в ЕГРН, и размещение или использование (назначение) таких объектов не соответствует ограничениям использования земельных участков, установленным в границах указанной зоны в целях охраны жизни граждан, обеспечения безопасности полётов воздушных судов или в целях обеспечения безопасной эксплуатации объектов капитального строительства, для охраны которых установлена указанная зона[2]. Однако не осуществляется снос здания, сооружения, не соответствующих предусмотренным в установленных в соответствии с Воздушным кодексом РФ подзонах приаэродромной территории ограничениям (за исключением здания, сооружения, в отношении которых принято решение о сносе самовольной постройки либо решение о сносе самовольной постройки или её приведении в соответствие с установленными требованиями (кроме случаев, если данное решение принято исключительно в связи с несоответствием указанных здания, сооружения обязательным требованиям к количеству этажей и [или] высоте объекта) и такие решения не отменены), если такие объекты были созданы до установления указанных подзон и расположены на земельных участках, предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, ведения гражданами садоводства для собственных нужд, индивидуального жилищного строительства, строительства гражданами гаражей для собственных нужд, при условии, что их размещение соответствует правовому режиму земель и виду разрешённого использования соответствующего земельного участка[3].

При этом снос зданий, сооружений, объектов незавершённого строительства, приведение их параметров и (или) разрешённого использования (назначения) в соответствие с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах зоны с особыми условиями использования территории, в вышеуказанных случаях при отсутствии согласия собственников таких объектов недвижимости осуществляются исключительно на основании решения суда при условии предварительного возмещения убытков[4], то есть это отличается от общего порядка сноса самовольной постройки именно необходимостью возмещения причинённых сносом убытков до осуществления самого сноса.

Как указано в п. 1 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 09.12.2010 № 143, принудительный снос самовольной постройки может быть осуществлён только на основании решения суда.

Подробнее остановимся на рассмотрении порядка сноса самовольной постройки в судебном порядке.

---

[1] Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] П. 27 ст. 26 Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 342-ФЗ).

[3] П. 27.1 ст. 26 закона № 342-ФЗ.

[4] П. 28 ст. 26 закона № 342-ФЗ.

Истцами по требованиям о сносе самовольной постройки могут быть:

- правообладатели земельных участков, на которых расположена самовольная постройка;
- лица, права и законные интересы которых нарушены сохранением постройки, а также граждане, жизни и здоровью которых угрожает её сохранение (п. 4 Информационного письма Президиума ВАС РФ № 143);
- прокурор;
- уполномоченные органы[1];
- органы местного самоуправления (п. 2 ст. 55.32 ГрК РФ).

На требование о сносе самовольной постройки, создающей угрозу жизни и здоровью граждан, исковая давность не распространяется.

В случае, если право собственности на самовольную постройку зарегистрировано в ЕГРН, то такая регистрация не исключает возможности обращения в суд с иском о её сносе. Суд при удовлетворении таких требований в мотивировочной части решения должен указать основания, по которым постройка признана самовольной (п. 8 Постановления Пленума ВС РФ № 44). Решение суда в данном случае служит основанием для внесения в ЕГРН сведений о прекращении права собственности на самовольную постройку. Если такая самовольная постройка была обременена правами третьих лиц, то соответствующие обременения прекращаются. Лица, чьими правами обременён спорный объект, должны быть привлечены к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора.

Ответчиком по иску о сносе самовольной постройки может быть:

1) лицо, осуществившее самовольное строительство, а если сведения о нём отсутствуют, то:
   - лицо, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, где находится самовольная постройка;
   - лицо, которому такой земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставлен во временное владение и пользование;
2) заказчик, если самовольная постройка была создана с привлечением подрядчика;
3) лицо, которое стало бы собственником, если бы постройка не являлась самовольной, если самовольная постройка находится во владении лица, не осуществляющего самовольного строительства[2];
4) соответчиком по делу будет являться лицо, не являющееся владельцем самовольной постройки, но права которого на самовольную постройку зарегистрированы в ЕГРН[3].

Если ответчик, в отношении которого принято решение о сносе самовольной постройки, не осуществлял её строительство, он вправе обратиться в суд с иском о возмещении убытков к лицу, осуществившему самовольную постройку.

Интересным представляется регулирование, содержащееся в п. 15 ст. 51.1 ГрК РФ, где указано, что убытки, причинённые застройщику сносом или приведением в соответствие с установленными требованиями объекта ИЖС или садового дома, построенных или реконструированных в соответствии с параметрами, указанными в уведомлении о планируемом строительстве[4],

[1] В Санкт-Петербурге, например, на подачу исковых заявлений о сносе самовольных построек уполномочен Комитет по контролю за имуществом Санкт-Петербурга, в соответствии с п. 3.21 в Положения о Комитете по контролю за имуществом Санкт-Петербурга, утверждённого Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 23.03.2016 № 207 «О мерах по совершенствованию контроля за использованием объектов недвижимости Санкт-Петербурга».

[2] Например, в случае отчуждения самовольной постройки – её приобретатель; при внесении самовольной постройки в качестве вклада в уставный капитал – юридическое лицо, получившее такое имущество; в случае смерти физического лица либо реорганизации юридического лица – лицо, получившее имущество во владение (абз. 2 п. 24 Постановления Пленума ВС РФ, ВАС РФ 10/22).

[3] Абз. 2 п. 13 Постановления Пленума ВС РФ № 44.

[4] В случае строительства или реконструкции индивидуального жилого дома или садового дома застройщик подаёт в уполномоченный орган уведомление о планируемом строительстве или реконструкции. Уполномоченный орган рас-

а впоследствии признанными самовольной постройкой, подлежат возмещению в полном объёме за счёт, соответственно, казны РФ, казны субъекта РФ, казны МО при условии, что судом будет установлена вина должностного лица уполномоченного органа власти, направившего застройщику уведомление о соответствии.

Срок для сноса самовольной постройки составляет от 3 до 12 месяцев. Конкретный срок ОМСУ устанавливает, учитывая характер самовольной постройки (п. 4 ст. 222 ГК РФ).

Снос самовольной постройки на основании исполнительного документа осуществляется в соответствии с законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «Об исполнительном производстве», а также в соответствии с Письмом ФССП России от 31.03.2014 № 8 (ред. от 31.07.2015) «Методические рекомендации по исполнению судебных решений о сносе самовольно возведённых строений», где достаточно подробно разъясняется порядок действий при исполнении решений суда о сносе самовольной постройки.

3.6. ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ ГИДРОТЕХНИЧЕСКИХ СООРУЖЕНИЙ

Понятие гидротехнического сооружения (далее – ГТС) дано в Федеральном законе от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (далее – закон № 117-ФЗ). Так, под ГТС понимаются плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъёмники; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений, разрушений берегов и дна водохранилищ, рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, здания, устройства и иные объекты, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения негативного воздействия вод и жидких отходов, за исключением объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, предусмотренных Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», и портовых гидротехнических сооружений[1].

ГТС чаще всего представляют собой различные причалы, плотины, судоходные шлюзы и каналы, сооружения, защищающие от наводнений, дамбы. На ГТС зачастую размещают административные и производственные здания, погрузочные краны и т. п.

Строительство и эксплуатация ГТС имеет свои особенности, которые связаны с тем видом деятельности, который обеспечивается данными ГТС. Например, это могут быть:

- портовые ГТС, которые связаны с территорией морского порта[2];
- ГТС, входящие в состав мелиоративных систем[3];
- ГТС, расположенные на внутренних водных путях[4].

В случае расположения ГТС на водных объектах, сведения о них вносятся в государственный водный реестр[5]. Так, при строительстве или реконструкции ГТС необходимо получение решения

сматривает уведомление застройщика и направляет уведомление о соответствии либо несоответствии параметров объекта ИЖС или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения.

[1] Абз. 2 ст. 3 закона № 117-ФЗ.

[2] Федеральный закон от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (ред. от 28.11.2025) «О мелиорации земель».

[4] Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ (ред. от 31.07.2025).

[5] П. 7 ч .4 ст. 31 Водного кодекса РФ.

о предоставлении водного объекта в пользование[1]. Информация о таких разрешениях отражается в государственном водном реестре[2].

Все ГТС подлежат государственной регистрации и учёту путём внесения сведений о ГТС в Российский регистр гидротехнических сооружений (далее – Регистр ГТС).

Детальные критерии классификации ГТС были предусмотрены Постановлением Правительства РФ от 05.10.2020 № 1607 «Об утверждении критериев классификации гидротехнических сооружений». Однако указанное постановление утратило силу с 1 сентября 2024 года[3].

С 1 сентября 2024 года в соответствии с п. 9 Постановления Правительства РФ от 30.06.2021 № 1080 (ред. от 18.04.2025) ГТС в целях организации и осуществления государственного надзора подразделяются на классы ответственности ГТС в зависимости от степени вероятного вреда при аварии ГТС и уровня безопасности ГТС в соответствии с критериями классификации, установленными Правилами формирования и ведения Регистра ГТС[4].

Критерии классификации представляют собой несколько графиков применительно к каждому классу ответственности[5] с осями «Уровень безопасности» и «Вероятный вред». Соотнеся два этих показателя, и определяется класс ответственности ГТС.

Обеспечение безопасности ГТС осуществляется, в числе прочего, на основании проектирования, строительства и реконструкции ГТС в соответствии с проектной документацией, разработанной с учётом класса ответственности ГТС, устанавливаемого в соответствии с законодательством о техническом регулировании (ст. 8 закона № 117-ФЗ в редакции закона № 191-ФЗ, вступившей в силу с 01.09.2024).

Основным документом, содержащим сведения о соответствии ГТС критериям безопасности, является декларация безопасности ГТС, которая при проектировании такого сооружения составляется в составе проектной документации.

Содержание декларации безопасности ГТС, порядок её разработки и представления в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти установлены Постановлением Правительства РФ от 20.11.2020 № 1892 «О декларировании безопасности гидротехнических сооружений»[6] (срок действия ограничен 01.01.2027).

С 01.09.2024 присвоение (изменение) класса производится по результатам очередного декларирования безопасности ГТС.

При внесении сведений в Регистр ГТС каждому ГТС присваивается один из четырёх классов ответственности:

I класс – ГТС чрезвычайно высокой опасности;
II класс – ГТС высокой опасности;
III класс – ГТС средней опасности;
IV класс – ГТС низкой опасности.

При этом согласно пп.пп. 2, 9 п. 1 ст. 48.1 ГрК РФ портовые ГТС, а также ГТС первого и второго классов ответственности относятся к особо опасным и технически сложным объектам. Это означает, что к разработке проектной документации таких сооружений предъявляются дополнительные требования по безопасности, а проектная документация подлежит обязательной государственной экспертизе.

---

[1] Пп. 3 п. 3 ст. 11 Водного кодекса РФ.

[2] https://voda.gov.ru/

[3] Постановление Правительства РФ от 03.05.2024 № 566 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

[4] Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.11.2020 № 1893 «Об утверждении Правил формирования и ведения Российского регистра гидротехнических сооружений».

[5] Класс ответственности гидротехнического сооружения определяется согласно законодательству о техническом регулировании. В настоящее время критерии установлены Приложением Б «СП 58.13330.2019. Свод правил. Гидротехнические сооружения. Основные положения. СНиП 33-01-2003» (утв. и введён в действие Приказом Минстроя России от 16.12.2019 № 811/пр).

[6] Постановление Правительства РФ от 20.11.2020 № 1892 (ред. от 29.09.2022) «О декларировании безопасности гидротехнических сооружений».

Отметим, что по общему правилу ГТС может находиться в государственной, муниципальной или частной собственности, что прямо предусмотрено законом № 117-ФЗ, а собственник ГТС (или эксплуатирующая организация) несёт ответственность за его безопасность до момента перехода прав собственности к другому лицу (либо до момента завершения работ по ликвидации ГТС).

Некоторые ГТС могут находиться исключительно в федеральной собственности, например:

- портовые ГТС, например, подходные каналы, подводные сооружения, созданные в результате проведения дноуглубительных работ, и некоторые другие[1];
- ГТС, расположенные на внутренних водных путях: судоходные ГТС, так же как и внутренние водные пути, являющиеся частями поверхностных водных объектов, могут находиться исключительно в федеральной собственности[2];
- государственные мелиоративные системы и находящиеся в государственной собственности отдельно расположенные ГТС, объекты и другое имущество организаций, осуществляющих эксплуатацию указанных мелиоративных систем и (или) ГТС и проведение мероприятий по контролю за состоянием мелиорированных земель, не могут быть переданы в собственность граждан (физических лиц) и юридических лиц[3].

Указанные выше положения необходимо учитывать при строительстве ГТС, так как в случае строительства инвестором ГТС, которые могут находиться исключительно в федеральной собственности, такие ГТС будут изъяты в доход государства, а в регистрации права собственности на них будет отказано. Для строительства таких объектов целесообразно рассмотреть варианты государственно-частного партнёрства или концессии.

Рассмотрим ещё некоторые особенности создания и эксплуатации ГТС:

- обязанность работников, руководителей организаций, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с проектированием, строительством, капитальным ремонтом, эксплуатацией, реконструкцией, консервацией и ликвидацией, а также техническим обслуживанием, эксплуатационным контролем и текущим ремонтом ГТС, не реже одного раза в пять лет проходить аттестацию по вопросам безопасности ГТС (ст. 9.1 закона № 117-ФЗ). Категории работников, обязанных проходить аттестацию, а также сам порядок проведения аттестации установлены Постановлением Правительства РФ от 13.01.2023 № 13 «Об аттестации в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики»;
- обязательное страхование ответственности владельца ГТС. В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 27.07.2010 № 225-ФЗ ГТС, подлежащие внесению в Регистр ГТС, относятся к опасным объектам, владельцы которых обязаны страховать гражданскую ответственность за причинение вреда в результате аварии.

Орган, уполномоченный на выдачу разрешения на строительство ГТС, определяется в зависимости от того, к какому классу отнесено спроектированное ГТС.

Так, если к строительству запланировано ГТС I и II класса, разрешение на строительство выдаётся, как правило, Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (пп. 4 п. 5 ст. 51 ГрК РФ, п. 5.4.2 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации [утв. Постановлением Правительства РФ от 18.11.2013 № 1038]).

Если планируется строительство портовых ГТС или ГТС I и II класса ответственности на внутренних водных путях, то разрешение на строительство выдаёт Федеральное агентство морского

[1] П. 1 ст. 29 закона № 261-ФЗ.

[2] П. 1 ст. 7 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ.

[3] Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (ред. от 28.11.2025) «О мелиорации земель».

и речного транспорта (Росморречфлот)[1]. Необходимо учитывать полномочия капитана морского порта по осуществлению контроля за строительством объектов в акватории и на территории морского порта, в том числе согласование проведения строительных работ, так как они влияют на безопасность мореплавания.

Разрешение на строительство ГТС иного класса выдаётся органом местного самоуправления по месту нахождения земельного участка (п. 4 ст. 51 ГрК РФ).

В целях получения разрешения на строительство ГТС проектная документация такого объекта подлежит экспертизе. При этом проектная документация ГТС I и II класса подлежит обязательной государственной экспертизе[2].

Согласно ст. 6.1 закона № 117-ФЗ соблюдение обязательных требований при проектировании, строительстве, реконструкции ГТС обеспечивается посредством осуществления экспертизы проектной документации и государственного строительного надзора. Такой надзор в области безопасности ГТС (за исключением судоходных и портовых ГТС) осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) и её территориальными органами[3].

До 01.09.2024 оценка соблюдения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем установленных требований к эксплуатации судоходных и портовых ГТС проводилась в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области торгового мореплавания, внутреннего водного транспорта (ст. 13 закона № 117-ФЗ в ред. до вступления в силу закона № 191-ФЗ).

Однако после указанной даты надзор за безопасностью портовых ГТС относится к полномочиям Ростехнадзора (в ред. закона № 191-ФЗ).

Кроме указанных выше особенностей строительства ГТС, стоит учитывать, что значительные отличия строительства ГТС от строительства иных объектов капитального строительства связаны с тем, что обычно для строительства ГТС используются не только земельные участки, но и водные объекты.

Указанное влечёт за собой первичную необходимость приобретения права пользования водными объектами, порядок получения которого урегулирован в гл. 3 ВК РФ. При этом использование водных объектов для строительства, реконструкции и эксплуатации ГТС должно осуществляться в соответствии с ВК РФ и иными федеральными законами (ст. 52.1 ВК РФ). Как правило, решение о предоставлении водного объекта в пользование принимается территориальными бассейновыми водными управлениями Федерального агентства водных ресурсов.

Строительство ГТС, затрагивающее как водную территорию, так и территорию земельных участков, должно вестись при соблюдении требований не только водного законодательства, но и земельного и градостроительного законодательства (в т. ч. в части требований градостроительных регламентов, распространяющих своё действие на территорию, где ведётся строительство).

Нельзя не сказать о существующей тесной связи между ГТС и искусственными земельными участками[4], т. к. по своей сути ГТС имеет значительное сходство с искусственным земельным участком. Зачастую строительство ГТС предполагает создание искусственного земельного участка.

Несмотря на то, что ГТС и искусственные земельные участки имеют схожий способ создания, существенным отличием является то, что ГТС – это всегда некая конструкция, сооружение, в то

---

[1] Постановление Правительства РФ от 09.02.2012 № 110 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на выдачу разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию отдельных объектов морского и внутреннего водного транспорта».

[2] В силу пп. 5.1 п. 1 ст. 6 ГрК РФ, пп. 2 п.1 ст. 48.1 Грк РФ, пп. 1 п. 3.4 ст. 49 ГрК РФ.

[3] П. 2 Положения о федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1080 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений».

[4] Согласно п. 1 ст. 3 закона № 246-ФЗ искусственный земельный участок, созданный на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, представляет собой сооружение, создаваемое на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части путём намыва или отсыпки донного грунта либо использования иных технологий и признаваемое после ввода его в эксплуатацию также земельным участком.

время как искусственный земельный участок – это «земля на воде». Искусственный земельный участок после его создания должен представлять часть суши, именно поэтому после ввода в эксплуатацию искусственный земельный участок становится земельным участком, в то время как ГТС остаётся сооружением, имеющим опосредованную связь с землёй.

Процедуры создания ГТС и искусственного земельного участка имеют много общего (схожие этапы проектирования, строительства/возведения и т. п.), тем не менее отличаются. Для строительства ГТС необходимо приобрести права и на водный объект, и на земельный участок, примыкающий к этому водному объекту. Данное требование не распространяется на создание искусственного земельного участка, когда предоставление земельного участка, водного объекта или его части лицу, осуществляющему создание такого искусственного земельного участка, не требуется. ГТС признаётся сооружением, в то время как искусственный земельный участок после ввода в эксплуатацию признаётся земельным участком.

При этом ГТС, если его строительство осуществляется без оформления соответствующей разрешительной документации или в случае несоответствия фактического построенного сооружения требованиям, предъявляемым к ГТС, может быть расценено как искусственный земельный участок. Такой искусственный земельный участок будет соответствовать понятию объекта самовольного строительства, установленному в ст. 222 ГК РФ, следовательно, в отношении него может быть установлен судебный запрет на использование и обязанность демонтажа такого объекта[1]. Признание права собственности на такой объект самовольного строительства затруднено, что подтверждается судебной практикой[2].

Для того чтобы устранить риск признания ГТС искусственным земельным участком, рекомендуем предварительно оценивать с точки зрения закона № 117-ФЗ, соответствует ли спроектированный объект понятию ГТС, а также всем требованиям, предъявляемым к нему законом № 117-ФЗ. Также для строительства такого объекта застройщиком должен быть получен и разработан полный комплект документов, являющийся необходимым для того, чтобы строительство подобного объекта было законным. Указанное позволит минимизировать риски признания ГТС искусственным земельным участком, а значит, и минимизировать риски и негативные последствия от признания этого объекта самовольной постройкой.

3.7. ОСОБЕННОСТИ СТРОИТЕЛЬСТВА ОКС НА УЧАСТКАХ ЛЕСНОГО ФОНДА РЕКРЕАЦИОННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Длительное время законодательство не предусматривало возможности создания объектов недвижимости на лесных землях, предоставленных под рекреационные цели. В результате капитальные по своим характеристикам объекты оформлялись как временные сооружения, а их временный статус существенным образом ограничивал инвестиции в такие объекты.

В соответствии с Правилами использования лесов для осуществления рекреационной деятельности, утверждёнными Приказом Минприроды России от 09.11.2020 № 908[3], при осуществлении рекреационной деятельности в лесах допускаются строительство, реконструкция и эксплуатация объектов капитального строительства для оказания услуг в сфере туризма, развития физической культуры и спорта, организации отдыха и укрепления здоровья граждан, а также возведение для указанных целей некапитальных строений, сооружений, предусмотренных перечнем объектов капитального строительства, не связанных с созданием лесной инфраструкту-

[1] Решение Искитимского районного суда Новосибирской области от 26.12.2016 по делу № 2-237/16.

[2] Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 06.07.2017 по делу № А45-22792/2016; Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18.04.2017 по делу № А45-22792/2016.

[3] Приказ Минприроды России от 09.11.2020 № 908 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления рекреационной деятельности».

ры, и перечнем некапитальных строений, сооружений, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, указанными в п. 10 ст. 21 и п. 3 ст. 21.1 ЛК РФ.

Установлены следующие ограничения на размещение объектов капитального строительства и некапитальных строений, сооружений при использовании лесов для осуществления рекреационной деятельности:

- не допускается размещение объектов, являющихся местами жительства физических лиц (п. 4 ст. 41 ЛК РФ);
- размещение объектов капитального строительства и некапитальных строений, сооружений допускается на участках, не занятых лесными насаждениями (п. 2 ст. 41 ЛК РФ);
- размещение объектов капитального строительства и некапитальных строений, сооружений допускается на части площади, не превышающей 20 процентов площади предоставленного для осуществления рекреационной деятельности лесного участка, общей площадью, не превышающей 1 гектар.

Распоряжением Правительства РФ от 30.04.2022 № 1083-р[1] были установлены предельные параметры разрешённого строительства на землях лесного фонда для целей рекреационной деятельности:

- количество надземных этажей – не более 3;
- высота – не более 15 метров.

Во исполнение положений п. 10 ст. 21, а также п. 3 ст. 21.1 ЛК РФ Правительством РФ утверждены перечни объектов капитального строительства и некапитальных строений, сооружений, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, используемых для целей осуществления рекреационной деятельности[2].

Так, Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.04.2022 № 1084-р[3] (далее – Распоряжение № 1084-р) утверждён перечень объектов капитального строительства, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, для осуществления рекреационной деятельности:

1. в защитных лесах (за исключением особо защитных участков лесов):
   1.1. в лесах, расположенных в лесопарковых зонах, и в городских лесах – велосипедная дорожка, велопешеходная дорожка, пешеходная дорожка, беговая дорожка, лыжная трасса, роллерная трасса;
   1.2. в зелёных зонах:
   - линия связи;
   - линия электропередачи воздушная, кабельная всех классов напряжения;
   - трубопровод подземный;

   1.3. в ценных лесах, в лесах, расположенных в водоохранных зонах:
   - велосипедная дорожка, велопешеходная дорожка, пешеходная дорожка, беговая дорожка, лыжная трасса, роллерная трасса;
   - линия связи;

[1] Распоряжение Правительства РФ от 30.04.2022 № 1083-р «Об утверждении предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции указанных в части 1 статьи 21 Лесного кодекса Российской Федерации объектов капитального строительства, за исключением линейных объектов».

[2] В отношении остальных земель рекреационного назначения перечень объектов, предназначенных для осуществления рекреационной деятельности на таких землях, установлен Распоряжением Правительства РФ от 01.06.2024 № 1372-р «Об утверждении перечня объектов, предназначенных для осуществления рекреационной деятельности на землях рекреационного значения».

[3] Распоряжение Правительства РФ от 30.04.2022 № 1084-р «Об утверждении перечня объектов капитального строительства, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов».

- линия электропередачи воздушная, кабельная всех классов напряжения;
- трубопровод подземный;
- пирс;

1.4. в защитных лесах, относящихся к категориям лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов (за исключением лесов, расположенных в лесопарковых зонах, зелёных зонах), при условии соблюдения требований, предусмотренных санитарными правилами, законодательством Российской Федерации о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах, в случае размещения таких объектов соответственно в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, в границах зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов:

- велосипедная дорожка, велопешеходная дорожка, пешеходная дорожка, беговая дорожка, лыжная трасса, роллерная трасса;
- линия связи;
- линия электропередачи воздушная, кабельная всех классов напряжения;
- трубопровод подземный;
- пирс;
- площадка для игр (детская), отдыха, занятий спортом, для массовых мероприятий, для размещения аттракционов, для установки мусоросборников, для выгула животных;
- подъездной путь;
- пешеходный мост;
- автостоянка;
- сооружения связи;
- объект попутного бытового обслуживания и питания (объект для предоставления услуг общественного питания, охраны, билетных касс, информационных центров, фотоателье, душевых с раздевалками и комнатой матери и ребёнка);
- канатная дорога;
- комплекс открытых плоскостных спортивных сооружений;
- комплекс физкультурных сооружений;

2. в эксплуатационных и резервных лесах (за исключением особо защитных участков лесов):

- велосипедная дорожка, велопешеходная дорожка, пешеходная дорожка, беговая дорожка, лыжная трасса, роллерная трасса;
- линия связи;
- линия электропередачи воздушная, кабельная всех классов напряжения;
- трубопровод подземный;
- пирс;
- площадка для игр (детская), отдыха, занятий спортом, для массовых мероприятий, для размещения аттракционов, для установки мусоросборников, для выгула животных;
- подъездной путь;
- пешеходный мост;
- автостоянка;
- сооружения связи;
- объект попутного бытового обслуживания и питания (объект для предоставления услуг общественного питания, охраны, билетных касс, информационных центров, фотоателье, душевых с раздевалками и комнатой матери и ребёнка);
- канатная дорога;
- комплекс открытых плоскостных спортивных сооружений;
- комплекс физкультурных сооружений;
- бассейн крытый для плавания;
- бассейн открытый искусственный;

- велодром;
- велотрек;
- зал спортивный;
- канализация;
- каток с искусственным льдом крытый;
- каток с искусственным льдом открытый;
- комплекс физкультурно-оздоровительный;
- корт теннисный;
- котельная;
- манеж легкоатлетический;
- подстанция трансформаторная всех классов напряжения;
- пристань;
- здания санатория;
- сеть тепловая;
- сооружение спортивное;
- стадион;
- стрельбище для пулевой стрельбы;
- стрельбище для стендовой стрельбы;
- тир;
- трибуна стадиона;
- эллинг для хранения катеров и лодок;
- гостиница;
- культурный центр;
- визит-центр.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.04.2022 № 999-р[1] (далее – Распоряжение № 999-р) утверждён перечень некапитальных строений, сооружений, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, для осуществления рекреационной деятельности:

1. в защитных лесах:
   1.1. в лесах, относящихся к категориям лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, в ценных лесах, лесах, расположенных в водоохранных зонах (за исключением особо защитных участков лесов):
- площадка для игр (детская), отдыха, занятий спортом, для установки мусоросборников;
- элемент благоустройства лесного участка (информационный стенд [щит], информационная табличка [доска], дорожный знак, домовый знак, указатель, вывеска, учрежденческая доска, бортовой камень, бордюр, подпорная стенка, мостик, лестница, пандус [подъёмник], ограждение, малая архитектурная форма [уличная мебель, элемент оформления озеленения, кормушка для птиц, скворечник, ротонда, урна, контейнер-мусоросборник], приствольная решётка, элемент озеленения, конструкция велопарковки, георешётка, настил, газон рулонный, посевной, мягкое покрытие, иные виды некапитальных покрытий);
- система наружного освещения (фонарь, светильник [прожектор], осветительный прибор [установка], опора, кронштейн, провод, кабель, прибор учёта, фотореле, реле времени, рубильник, контактор, трансформатор, выключатель, магнитный пускатель);
- строения и сооружения попутного бытового обслуживания и питания (строения, сооружения для предоставления услуг общественного питания, охраны, билетных касс, информационных центров, фотоателье, душевых с раздевальнями и комнатой матери и ребёнка);

[1] Распоряжение Правительства РФ от 23.04.2022 № 999-р «Об утверждении Перечня некапитальных строений, сооружений, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов».

- некапитальное нестационарное сооружение (включая навесы, веранды, беседки, дровницы, остановочные павильоны), туалетные кабины, контейнер-мусоросборник;
- пешеходная дорожка (тропа), велопешеходная дорожка (аллея), туристская тропа, экологическая тропа;
- лыжная трасса, роллерная трасса;
- строения, сооружения сопутствующей инфраструктуры для трасс, троп, аллей и дорожек (включая беседки, навесы, лавочки, скамейки, урны);
- верёвочный парк, скейтпарк и иные специализированные сооружения для занятий физической культурой и спортом;
- проезд;
- пешеходный мост;
- объект электросетевого хозяйства (электроустановка, кабель, распределительное устройство, трансформаторная, пункт электрический распределительный, вводное устройство, прибор учёта, рубильник, контактор, магнитный пускатель, технологическое и вспомогательное оборудование для обеспечения электрических связей и передачи электрической энергии);
- дренаж, ливнеотвод;
- система видеонаблюдения, оповещения, управления эвакуацией, пожарной, охранной сигнализации;
- щит и навес для размещения противопожарного инвентаря;
- площадка смотровая, площадка для массовых, культурно-просветительных мероприятий, размещения аттракционов для детей (каруселей, качелей, батутов), зимних горок и ледяных катков, выгула животных;
- элемент монументально-декоративного оформления (скульптура, инсталляция, арт-объект, входная группа);
- уличный обогреватель;
- уличный зонт (тент), пергола (навес);
- кабинка для переодевания, душевая кабинка;
- вспомогательные постройки (медицинский пункт первой помощи, пункт проката инвентаря, водно-спасательная станция [пост], смотровая вышка);
- платёжный терминал для оплаты услуг и штрафов, вендинговый автомат;
- пирс, плавучий домик для птиц;
- на части площади лесного участка, не занятой лесными насаждениями, – стоянки индивидуального легкового автотранспорта, специализированного автотранспорта, велосипедного транспорта, индивидуальный тепловой пункт, антенно-мачтовое сооружение, водоисточник технической и питьевой воды, сооружение (технологическое, вспомогательное оборудование) для транспортировки, распределения, редуцирования, потребления газа, теплоснабжения, обеззараживания, водоподготовки, транспортировки, приготовления, хранения, подачи технической и питьевой воды, водоотведения, очистки дождевых, талых, инфильтрационных, поливомоечных, дренажных сточных вод, предотвращения негативного воздействия вод, защиты от наводнений, разрушений берегов, автоматического полива, водное устройство (питьевой фонтанчик, фонтан, искусственный декоративный водоём, водопад);

2. в эксплуатационных и резервных лесах (за исключением особо защитных участков лесов):
   - площадка для игр (детская), отдыха, занятий спортом, для установки мусоросборников;
   - элемент благоустройства лесного участка (информационный стенд [щит], информационная табличка [доска], дорожный знак, домовый знак, указатель, вывеска, учрежденческая доска, бортовой камень, бордюр, подпорная стенка, мостик, лестница, пандус [подъёмник], ограждение, малая архитектурная форма [уличная мебель, элемент оформления озеленения, кормушка для птиц, скворечник, ротонда, урна, контейнер-мусоросборник], приствольная решётка, элемент озеленения, конструкция велопарковки, георешётка, настил, газон рулонный, посевной, мягкое покрытие, иные виды некапитальных покрытий);

- система наружного освещения (фонарь, светильник [прожектор], осветительный прибор [установка], опора, кронштейн, провод, кабель, прибор учёта, фотореле, реле времени, рубильник, контактор, трансформатор, выключатель, магнитный пускатель);
- строения и сооружения попутного бытового обслуживания и питания (строения, сооружения для предоставления услуг общественного питания, охраны, билетных касс, информационных центров, фотоателье, душевых с раздевальнями и комнатой матери и ребёнка);
- некапитальное нестационарное сооружение (включая навесы, веранды, беседки, дровницы, остановочные павильоны), туалетные кабины, контейнер-мусоросборник;
- пешеходная дорожка (тропа), велопешеходная дорожка (аллея), туристская тропа, экологическая тропа;
- лыжная трасса, роллерная трасса;
- строения, сооружения сопутствующей инфраструктуры для трасс, троп, аллей и дорожек (включая беседки, навесы, лавочки, скамейки, урны);
- верёвочный парк, скейтпарк и иные специализированные сооружения для занятий физической культурой и спортом;
- проезд;
- пешеходный мост;
- объект электросетевого хозяйства (электроустановка, кабель, распределительное устройство, трансформаторная, пункт электрический распределительный, вводное устройство, прибор учёта, рубильник, контактор, магнитный пускатель, технологическое и вспомогательное оборудование для обеспечения электрических связей и передачи электрической энергии);
- дренаж, ливнеотвод;
- система видеонаблюдения, оповещения, управления эвакуацией, пожарной, охранной сигнализации;
- щит и навес для размещения противопожарного инвентаря;
- площадка смотровая, площадка для массовых, культурно-просветительных мероприятий, размещения аттракционов для детей (каруселей, качелей, батутов), зимних горок и ледяных катков, выгула животных;
- элемент монументально-декоративного оформления (скульптура, инсталляция, арт-объект, входная группа);
- уличный обогреватель;
- уличный зонт (тент), пергола (навес);
- кабинка для переодевания, душевая кабинка;
- вспомогательные постройки (медицинский пункт первой помощи, пункт проката инвентаря, водно-спасательная станция (пост), смотровая вышка);
- платёжный терминал для оплаты услуг и штрафов, вендинговый автомат;
- пирс, плавучий домик для птиц;
- на части площади лесного участка, не занятой лесными насаждениями, – стоянки индивидуального легкового автотранспорта, специализированного автотранспорта, велосипедного транспорта, индивидуальный тепловой пункт, антенно-мачтовое сооружение, водоисточник технической и питьевой воды, сооружение (технологическое, вспомогательное оборудование) для транспортировки, распределения, редуцирования, потребления газа, теплоснабжения, обеззараживания, водоподготовки, транспортировки, приготовления, хранения, подачи технической и питьевой воды, водоотведения, очистки дождевых, талых, инфильтрационных, поливомоечных, дренажных сточных вод, предотвращения негативного воздействия вод, защиты от наводнений, разрушений берегов, автоматического полива, водное устройство (питьевой фонтанчик, фонтан, искусственный декоративный водоём, водопад);
- кемпинг;
- площадка для занятий спортом.

Указанные перечни объектов капитального строительства и некапитальных строений, сооружений пришли на смену действовавшему до 23.04.2022 перечню объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, утверждённому Распоряжением Правительства РФ от 27.05.2013 № 849-р (далее – Распоряжение № 849-р).

При этом распоряжениями № 1084-р и № 999-р предусмотрены переходные положения, согласно которым допускается размещение капитальных и некапитальных объектов, не предусмотренных указанными распоряжениями, но включённых в перечень, утверждённый Распоряжением № 849-р, при соблюдении следующих условий:

- в отношении капитальных объектов: получено разрешение на строительство (если оно требуется) либо положительное заключение государственной экспертизы на проектную документацию, возведение такого объекта предусмотрено проектом освоения лесов, получившим положительное заключение государственной или муниципальной экспертизы (при этом выдача разрешения на строительство [при его отсутствии – начало возведения объекта] должна быть до вступления в силу Распоряжения № 1084-р);
- в отношении некапитальных объектов: возведение объекта начато до вступления в силу Распоряжения № 999-р, получено положительное заключение государственной экспертизы на проект освоения лесов, предусматривающий возведение такого объекта.

Необходимо отметить, что вступление в силу распоряжений № 1084-р и № 999-р, которыми утверждены новые перечни капитальных и некапитальных объектов, не влечёт необходимости внесения изменений в ранее утверждённые проектные документации лесных участков, переданных в пользование, поскольку в силу положений ст. 70.1 ЛК РФ, ст. 11.3 ЗК РФ проектная документация утверждается в целях образования лесного участка для дальнейшего его предоставления в пользование.

Вместе с тем проектирование размещения капитальных и некапитальных объектов должно осуществляться в соответствии с распоряжениями № 1084-р и № 999-р, в связи с чем по инициативе лесопользователя могут вноситься соответствующие изменения в действующие проекты освоения лесов.

При проведении государственной экспертизы изменений в проекты освоения лесов уполномоченным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо учитывать, что в соответствии со ст. 8.4 закона РФ от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (в редакции Федерального закона № 301-ФЗ) положения п. 3 ст. 41 ЛК РФ в части допустимости строительства, реконструкции, эксплуатации на части площади лесного участка, предоставленного для осуществления рекреационной деятельности, объектов капитального строительства для оказания услуг в сфере туризма, развития физической культуры и спорта, организации отдыха и укрепления здоровья граждан, размещения для указанных целей некапитальных строений, сооружений применяются к лесным участкам, предоставленным в аренду или постоянное (бессрочное) пользование после 1 января 2022 года.

Таким образом, размещение объектов капитального строительства на лесных участках, предоставленных в аренду или постоянное (бессрочное) пользование в целях осуществления рекреационной деятельности до 01.01.2022, действующим законодательством не допускалось.

Следует отметить, что, помимо перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры и предназначенных для осуществления рекреационной деятельности, распоряжения № 1084-р и № 999-р допускают размещение в защитных, эксплуатационных и резервных лесах[1]:

– объектов капитального строительства и некапитальных строений и сооружений:
  - для строительства и эксплуатации водохранилищ и иных искусственных водных объектов, создания и расширения территорий морских и речных портов, строительства, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений;

[1] С учётом уточнений по перечню территорий, на которых допустимо такое размещение, внесённых Распоряжением Правительства РФ от 04.03.2025 № 499-р «О внесении изменений в перечни объектов капитального строительства и некапитальных строений, сооружений, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов, утв. распоряжениями Правительства РФ от 23.04.2022 № 999-р и от 30.04.2022 № 1084-р».

  - для строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов, а также сооружения, являющиеся неотъемлемой технологической частью указанных объектов;
  - для создания и эксплуатации объектов лесоперерабатывающей инфраструктуры в эксплуатационных лесах (за исключением особо защитных участков лесов);
  - для осуществления религиозной деятельности (за исключением особо защитных участков лесов);
- только некапитальных строений и сооружений[1]:
  - в целях осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых (за исключением осуществления геологического изучения, разведки и добычи нефти и природного газа по лицензиям на пользование недрами, полученным до 31.12.2010, на срок, не превышающий срока действия таких лицензий, а также добычи из подземных вод и [или] связанных с геологическим изучением, разведкой и добычей нефти и природного газа попутных вод полезных ископаемых и [или] полезных компонентов по лицензиям на пользование недрами, полученным до 31.12.2030, на срок, не превышающий срока действия таких лицензий);
  - в целях осуществления геологического изучения, разведки и добычи нефти и природного газа по лицензиям на пользование недрами, полученным до 31.12.2010, на срок, не превышающий срока действия таких лицензий;
  - в целях добычи из подземных вод и (или) связанных с геологическим изучением, разведкой и добычей нефти и природного газа попутных вод полезных ископаемых и (или) полезных компонентов по лицензиям на пользование недрами, полученным до 31.12.2030, на срок, не превышающий срока действия таких лицензий;
  - для осуществления изыскательской деятельности[2];
- только объектов капитального строительства:
  - в целях осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых.

С 1 сентября 2026 года уточняются условия строительства в лесах, расположенных в водоохранных зонах, в ценных лесах и запретных полосах лесов, расположенных вдоль водных объектов[3]. Если раньше в них нельзя было размещать объекты капитального строительства, за исключением:

- велосипедных, велопешеходных, пешеходных и беговых дорожек, лыжных и роллерных трасс, если такие объекты являются объектами капитального строительства, линейных объектов и гидротехнических сооружений – для ценных лесов;
- велосипедных, велопешеходных, пешеходных и беговых дорожек, лыжных и роллерных трасс, если такие объекты являются объектами капитального строительства, линейных объектов, гидротехнических сооружений и объектов, необходимых для геологического изучения, разведки и добычи нефти и природного газа – для лесов, расположенных в водоохранных зонах;
- линейных объектов, гидротехнических сооружений и объектов, необходимых для геологического изучения, разведки и добычи нефти и природного газа – для запретных полос лесов, расположенных вдоль водных объектов, то теперь размещение даже указанного перечня объектов потребует проведения мероприятий, направленных на предотвращение негативного воздействия на леса и окружающую среду, и сохранения целевого назначения таких лесов и их полезных функций (и соблюдения правового режима водоохранных зон – для лесов в границах водоохранных зон).

---

[1] Перечень был расширен Распоряжением Правительства РФ от 06.11.2024 № 3138-р.

[2] Возможность использования лесов для осуществления изыскательской деятельности появилась при вступлении в силу с 01.09.2024 Федерального закона от 25.12.2023 № 676-ФЗ, правила такого использования установлены Приказом Минприроды России от 25.04.2024 № 241.

[3] Федеральный закон от 07.07.2025 № 205-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации».

3.8. ОСОБЕННОСТИ СТРОИТЕЛЬСТВА ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В ГРАНИЦАХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ

3.8.1. Объекты, допустимые к размещению в национальных парках

Ранее о национальных парках как о категории особо охраняемых природных территорий мы говорили в разделе 1.4.12 настоящего справочника.

Напомним, национальные парки относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. В границах национальных парков выделяются зоны, в которых природная среда сохраняется в естественном состоянии и запрещается осуществление любой не предусмотренной законом № 33-ФЗ деятельности, и зоны, в которых ограничивается экономическая и иная деятельность, которая противоречит целям и задачам национального парка.

В настоящем разделе речь пойдёт об особенностях строительства, реконструкции, капитального ремонта, ввода в эксплуатацию и вывода из эксплуатации, сноса объектов капитального строительства в национальных парках при осуществлении рекреационной деятельности.

Так, с 01.09.2023 в законе № 33-ФЗ появился раздел III.1, регламентирующий особенности рекреационной деятельности в национальных парках.

В случаях, предусмотренных законом № 33-ФЗ, национальные парки могут использоваться для осуществления рекреационной деятельности, представляющей собой деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг в сфере туризма, физической культуры и спорта, организации отдыха и укрепления здоровья граждан (п. 1 ст. 17.1 закона № 33-ФЗ).

Рекреационная деятельность в национальных парках допускается в границах их рекреационных зон, зон хозяйственного назначения, зон охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Осуществление рекреационной деятельности в национальных парках производится:

- Федеральным государственным бюджетным учреждением, осуществляющим управление соответствующим национальным парком;
- юридическими лицами, заключившими в установленном законом № 33-ФЗ порядке соглашение об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке;
- индивидуальными предпринимателями, заключившими указанное выше соглашение.

В рамках осуществления рекреационной деятельности в национальных парках допускаются с учётом их функционального зонирования строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ввод в эксплуатацию и вывод из эксплуатации, снос объектов капитального строительства, возведение, эксплуатация и демонтаж некапитальных строений, сооружений (в том числе нестационарных торговых объектов), элементов благоустройства, объектов сопутствующей инфраструктуры в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ.

Такой перечень был утверждён Распоряжением Правительства РФ от 26.08.2023 № 2294-р[1]. В качестве объектов капитального строительства, строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ввод в эксплуатацию, вывод из эксплуатации и снос которых допускаются при осуществлении рекреационной деятельности в национальных парках, были выделены следующие объекты:

[1] Распоряжение Правительства РФ от 26.08.2023 № 2294-р «Об утверждении Перечня объектов капитального строительства, строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ввод в эксплуатацию, вывод из эксплуатации и снос которых допускаются при осуществлении рекреационной деятельности в национальных парках, а также некапитальных строений, сооружений (в том числе нестационарных торговых объектов), элементов благоустройства, объектов сопутствующей инфраструктуры, возведение, эксплуатация и демонтаж которых допускаются при осуществлении рекреационной деятельности в национальных парках».

- здания гостиниц, отелей, домов отдыха, лагерей, баз отдыха количеством надземных этажей не более 3 и высотой не более 15 м, модульные некапитальные средства размещения (глэмпинги, кемпинги);
- здания информационных центров (визит-центров), музеев количеством надземных этажей не более 3 и высотой не более 15 м;
- сооружения, предназначенные для обеспечения безопасности и облегчения передвижения людей по сложному рельефу местности, а также через водные, ледовые и снежные преграды (подвесные мосты, бугельные подъёмники, канатные дороги, переправы);
- объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения, медицинской реабилитации, количеством надземных этажей не более 3 и высотой не более 15 м;
- элементы благоустройства территории, в том числе малые архитектурные формы (арки, беседки, ротонды, перголы, трельяжи, навесы, пандусы, парапеты, лестницы, пешеходные мостики, приствольные решётки, настилы, ограды и ограждения, скамейки, монументальная и парковая скульптура, урны, информационные щиты и стенды, архитектурно-ландшафтные объекты);
- душевые, туалеты, теневые навесы, аэрарии, солярии, раздевалки, питьевые фонтанчики;
- площадки для игр (детские), отдыха, занятий спортом, для установки контейнеров для сбора мусора;
- нестационарные торговые объекты (киоски, павильоны, палатки, лотки и другие объекты, специально оборудованные и используемые для осуществления деятельности по продаже товаров, выполнения работ, оказания услуг при осуществлении рекреационной деятельности);
- объекты питания;
- пирсы, причалы, лодочные станции;
- сооружения, предназначенные для обеспечения безопасности людей на водных объектах, сооружения водно-спасательных станций и постов в береговой и прибрежной защитных полосах водных объектов;
- медицинские пункты первой помощи;
- демонстрационные вольеры, обустроенные экологические тропы, смотровые площадки, наблюдательные вышки, укрытия для наблюдения за животными;
- объекты (в том числе линейные) транспортной и инженерной инфраструктуры, обеспечивающие функционирование перечисленных объектов.
- здания гостиниц, отелей, домов отдыха, расположенных в границах туристско-рекреационной особой экономической зоны на территории Эльбрусского района Кабардино-Балкарской Республики, созданной на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 833 «О создании особых экономических зон и туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» (с 05.04.2024[1]).

Перечень не содержит в качестве возможных к строительству объектов жилых домов и зданий. При этом закон № 33-ФЗ прямо закрепляет, что строительство и эксплуатация объектов капитального строительства, отнесённых в соответствии с федеральными законами к жилым домам, при осуществлении в национальных парках рекреационной деятельности не допускаются.

С 9 января 2026 года закон № 33-ФЗ дополнен условиями, при которых на территории национальных парков могут размещаться, реконструироваться, ремонтироваться и эксплуатироваться иные объекты капитального строительства[2]:

- такие объекты должны быть введены в эксплуатацию до 1 сентября 2023 года, и права на них должны быть зарегистрированы в ЕГРН;

[1] Распоряжение Правительства РФ от 05.04.2024 № 817-р.

[2] Введены ст. 2 Федерального закона от 29.12.2025 № 558-ФЗ «О внесении изменений в статью 65 Водного кодекса Российской Федерации и статью 38 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях».

- такие объекты должны быть расположены в границах рекреационной зоны, зоны охраны объектов культурного наследия или зоны хозяйственного назначения национального парка и включены в план рекреационной деятельности национального парка;
- предельное количество этажей и (или) предельная высота указанных объектов в результате реконструкции не должны превышать количество этажей и (или) предельную высоту объектов капитального строительства, которые удостоверены выданным до 1 сентября 2023 года разрешением на ввод объектов в эксплуатацию;
- должны сохраняться ранее установленные основной и вспомогательный виды разрешённого использования земельных участков, на которых расположены указанные объекты;
- максимальный процент застройки в границах земельных участков, на которых расположены указанные объекты, должны соответствовать максимальному проценту застройки, установленному градостроительными планами земельных участков, действующими на дату выдачи разрешения на строительство (при наличии градостроительных планов);
- минимальные отступы от границ земельных участков, на которых расположены указанные объекты, должны соответствовать минимальным отступам от границ земельных участков, установленным градостроительными планами земельных участков, действующими на дату выдачи разрешения на строительство (при наличии градостроительных планов).

3.8.2. Особенности строительства (реконструкции, капитального ремонта) объектов в национальном парке

Особенности строительства, реконструкции, капитального ремонта, ввода в эксплуатацию и вывода из эксплуатации, сноса объектов капитального строительства в национальных парках при осуществлении на их территориях рекреационной деятельности установлены Постановлением Правительства РФ от 11.12.2023 № 2124[1] (далее – Постановление № 2124).

Такие особенности по своему содержанию носят скорее общий характер и не содержат в себе какой-либо конкретики.

Так, федеральным законодателем определено, что при осуществлении строительства (реконструкции, капитального ремонта) сведения о технико-экономических показателях объектов капитального строительства, предусмотренные в утверждённой застройщиком или техническим заказчиком проектной документации, должны соответствовать сведениям, содержащимся в утверждённом в установленном порядке плане рекреационной деятельности национального парка, положении о национальном парке и соглашении об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке (подробнее о плане рекреационной деятельности национального парка см. раздел 3.8.3).

В случае строительства (реконструкции, капитального ремонта, сноса) объектов капитального строительства в национальных парках должны быть разработаны и реализованы мероприятия, направленные на:

- сохранение и предотвращение сокращения численности объектов растительного и животного мира, в т. ч. занесённых в Красную книгу РФ либо охраняемых в соответствии с международными договорами;
- комплексное предотвращение и (или) минимизацию негативного воздействия на окружающую среду, в т. ч. мероприятия по восстановлению природной среды, рекультивации или консервации земель;
- сохранение среды обитания объектов растительного и животного мира (в т. ч. водных объектов), условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, доступа в нерестилища рыб, а также на обеспечение неприкосновенности защитных участков территорий и акваторий;

[1] Постановление Правительства РФ от 11.12.2023 № 2124 «Об утверждении особенностей строительства, реконструкции, капитального ремонта, ввода в эксплуатацию и вывода из эксплуатации, сноса объектов капитального строительства в национальных парках при осуществлении на их территориях рекреационной деятельности».

- ограничение доступа объектов животного мира на строящиеся, реконструируемые, капитально ремонтируемые и сносимые объекты капитального строительства.

Конкретный перечень мероприятий, который должен выполнить застройщик, определяется соглашением об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке.

Согласно Постановлению № 2124 при осуществлении строительства (реконструкции, капитального ремонта) должны применяться материалы, не оказывающие негативного воздействия на природные комплексы национальных парков. Использование материалов на основе карбамидных, фенолформальдегидных и эпоксидных смол запрещается.

Также не допускаются строительство и реконструкция объектов капитального строительства в отсутствие технической возможности подключения (технологического присоединения) строящихся и реконструируемых объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, включая централизованные и (или) нецентрализованные системы водоснабжения и водоотведения.

Пока остаётся неясным, кем и как будет осуществляться проверка соблюдения таких «особенностей» застройщиками и каковы будут последствия их нарушения (статьи ГрК РФ о выдаче РнС и вводе объектов в эксплуатацию не содержат в себе положений, позволяющих отказывать в выдаче соответствующих разрешений на таком основании), в связи с чем нам остаётся лишь ждать дальнейших разъясняющих актов и формирования судебной практики по этим вопросам. Особенности строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов в национальных парках установлены Постановлением Правительства РФ от 30.11.2023 № 2040[1] (далее – Постановление № 2040).

Постановление № 2040 во многом дублирует положения Постановления № 2124, устанавливая требования к разработке и реализации мероприятий по сохранению флоры и фауны и соответствию технико-экономических показателей объекта в проектной документации плану рекреационной деятельности национального парка, положению о национальном парке и соглашению об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке.

Вместе с тем Постановление № 2040 содержит и ряд особенностей применительно к линейным объектам. Так, в частности, установлено, что при реконструкции линейных объектов транспортной и инженерной инфраструктуры в национальных парках при осуществлении на их территориях рекреационной деятельности должно быть обеспечено устройство специальных переходов (экодуков) в местах пересечения такими линейными объектами путей миграции объектов животного мира.

При этом, в отличие от Постановления № 2124, Постановление № 2040 содержит перечень уполномоченных лиц, осуществляющих проверку соблюдения «особенностей» застройщиками:

- в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федеральными государственными бюджетными учреждениями, осуществляющими управление национальными парками, в соответствии с Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий[2];
- при проверке выполнения инвесторами условий соглашений об осуществлении рекреационной деятельности в национальных парках уполномоченными должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, в ведении которых находятся национальные парки, или федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление национальными парками;

[1] Постановление Правительства РФ от 30.11.2023 № 2040 «Об утверждении особенностей строительства, реконструкции и эксплуатации линейных объектов в национальных парках при осуществлении на их территориях рекреационной деятельности».

[2] Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1090 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий».

- в рамках выдачи разрешений на строительство и реконструкцию линейных объектов, являющихся объектами капитального строительства, планируемых в границах национальных парков, а также разрешений на ввод в эксплуатацию указанных линейных объектов уполномоченными должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, в ведении которых находятся национальные парки.

3.8.3. План рекреационной деятельности национального парка

В целях осуществления рекреационной деятельности в национальном парке федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находится национальный парк, утверждает по согласованию с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен этот национальный парк, план рекреационной деятельности национального парка (далее – план).

Разработка плана осуществляется применительно к каждому национальному парку федеральным государственным бюджетным учреждением, осуществляющим управление соответствующим национальным парком.

Сроки согласования плана установлены в п. 2 ст. 17.2 закона № 33-ФЗ и составляют в общем виде 15 дней со дня составления плана: 5 дней на направление плана высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен этот национальный парк, и 10 дней на направление результата согласования. План содержит сведения:

а) о посещаемых природных комплексах и объектах, допустимой рекреационной ёмкости особо охраняемой природной территории при осуществлении туризма, требованиях к её охране и использованию;
б) о площади, местоположении и границах территории национального парка, предназначенной для осуществления рекреационной деятельности;
в) о площади, местоположении и границах земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства, некапитальных строений, сооружений (в том числе нестационарных торговых объектов), элементов благоустройства, объектов сопутствующей инфраструктуры, необходимых для осуществления рекреационной деятельности;
г) о допустимых к размещению объектах и об их параметрах;
д) о существующих и планируемых к строительству линейных объектах;
е) иные сведения.

Порядок согласования и утверждения плана, внесения в него изменений, требования к его содержанию, форме и структуре утверждён Постановлением Правительства РФ от 30.08.2023 № 1407[1].

3.8.4. Соглашение об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке

Соглашение об осуществлении рекреационной деятельности заключается с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в целях привлечения инвестиций в развитие рекреационной деятельности в национальных парках на срок до 49 лет на условиях и в порядке, установленных законом № 33-ФЗ.

По соглашению об осуществлении рекреационной деятельности одна сторона – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель (инвестор) – обязуется оказывать услуги, выполнять работы по осуществлению рекреационной деятельности, а другая сторона – уполно-

[1] Постановление Правительства РФ от 30.08.2023 № 1407 «Об утверждении Правил согласования и утверждения плана рекреационной деятельности национального парка, включая требования к содержанию, форме и структуре указанного плана, а также внесения в такой план изменений».

моченный орган – обязуется предоставить на срок действия такого соглашения возможность использования указанной в соглашении территории национального парка для осуществления рекреационной деятельности, а также предоставить в аренду необходимые для осуществления рекреационной деятельности земельные участки в случаях, предусмотренных п. 1 ст. 17.5 закона № 33-ФЗ, предоставить инвестору в аренду или на иных правах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, объект, подлежащий реконструкции и (или) капитальному ремонту, в случае, если такой объект является предметом соглашения об осуществлении рекреационной деятельности.

По общему правилу соглашение об осуществлении рекреационной деятельности заключается путём проведения торгов в форме аукциона в электронной форме. Однако если соглашение об осуществлении рекреационной деятельности содержит обязательства по строительству (реконструкции, капитальному ремонту и [или] эксплуатации) объекта капитального строительства (за исключением линейного объекта, размещение которого допускается осуществлять на условиях сервитута, публичного сервитута или без предоставления земельного участка и установления сервитута, публичного сервитута), соглашение об осуществлении рекреационной деятельности заключается путём проведения торгов в форме конкурса в электронной форме.

Правила проведения конкурсов и аукционов на право заключения соглашения об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке утверждены Постановлением Правительства РФ от 11.12.2023 № 2112[1] (далее в настоящем разделе – Правила).

Организатором проведения конкурсов и аукционов в электронной форме на право заключения соглашения является федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находится национальный парк, либо федеральное государственное учреждение, подведомственное такому федеральному органу исполнительной власти, в случаях, определённых Правительством РФ в соответствии с п. 3 ст. 17.4 закона № 33-ФЗ (п. 4 Правил).

Участие в торгах вправе принимать юридические лица и индивидуальные предприниматели, не являющиеся иностранными инвесторами и юридическими лицами с иностранным участием, зарегистрированные на официальном сайте. Регистрация участника торгов на официальном сайте осуществляется в электронной форме в соответствии с регламентом официального сайта (п. 21 Правил).

Плата по соглашению об осуществлении рекреационной деятельности считается доходом федерального государственного бюджетного учреждения, осуществляющего управление соответствующим национальным парком, и поступает в его самостоятельное распоряжение. Порядок расчёта минимальной платы по соглашению об осуществлении рекреационной деятельности утверждён Постановлением Правительства РФ от 31.10.2023 № 1827[2].

Соглашение об осуществлении рекреационной деятельности должно включать в себя:

а) сведения о сторонах соглашения;
б) сведения о площади, местоположении и границах территории национального парка, на которой осуществляется рекреационная деятельность по соглашению об осуществлении рекреационной деятельности, а также в случаях, предусмотренных п. 1 ст. 17.5 закона № 33-ФЗ, о расположенных в границах указанной территории предоставляемых в аренду земельных участках;
в) обязательства инвестора, связанные с выполнением работ, оказанием услуг в сфере туризма, физической культуры и спорта, организации отдыха и укрепления здоровья граждан, а также с осуществлением строительства, реконструкции, капитального ремонта, ввода в эксплуатацию и вывода из эксплуатации, сноса объектов капитального строительства, возведения, эксплуатации и демонтажа некапитальных строений, сооружений (в том числе нестационарных торговых объектов), создания, эксплуатации и демонтажа

[1] Постановление Правительства РФ от 11.12.2023 № 2112 «Об утверждении Правил проведения конкурсов и аукционов на право заключения соглашения об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке».

[2] Постановление Правительства РФ от 31.10.2023 № 1827 «Об утверждении Правил расчёта минимальной платы по соглашению об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке».

элементов благоустройства, объектов сопутствующей инфраструктуры, необходимой для выполнения таких работ, оказания таких услуг;

г) срок действия соглашения об осуществлении рекреационной деятельности;

д) размер и сроки внесения платы по соглашению об осуществлении рекреационной деятельности;

е) обязательства инвестора по проведению мероприятий по предупреждению причинения вреда окружающей среде, соблюдению режима национального парка, а также по соблюдению установленной предельно допустимой рекреационной ёмкости национального парка при осуществлении туризма, режима его особой охраны, в том числе обязательства инвестора не осуществлять сплошные рубки лесных насаждений;

ж) обязательство уполномоченного органа предоставить инвестору в аренду на срок действия соглашения об осуществлении рекреационной деятельности без проведения торгов земельные участки, необходимые для осуществления рекреационной деятельности, в случаях, предусмотренных п. 1 ст. 17.5 закона № 33-ФЗ;

з) обязательство инвестора обеспечить свободный доступ посетителей национального парка на предоставляемые в соответствии с соглашением об осуществлении рекреационной деятельности земельные участки, а также запрет на возведение ограждений на таких земельных участках;

и) обязательства уполномоченного органа установить сервитут, публичный сервитут, необходимые для осуществления рекреационной деятельности, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

к) ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение соглашения об осуществлении рекреационной деятельности;

л) иные условия, предусмотренные законодательством РФ.

Также соглашение может включать в себя обязательство инвестора по созданию объектов, связанных с функционированием национального парка и обеспечением функционирования расположенных в его границах населённых пунктов. В этом случае созданные объекты подлежат передаче в собственность Российской Федерации с последующим закреплением (на праве оперативного управления) за федеральным государственным бюджетным учреждением, осуществляющим управление этим национальным парком. По истечении действия соглашения об осуществлении рекреационной деятельности, содержащего обязательства по строительству и (или) реконструкции объекта капитального строительства (за исключением линейных объектов, размещение которых допускается осуществлять на условиях сервитута, публичного сервитута или без предоставления земельного участка и установления сервитута, публичного сервитута), соглашение об осуществлении рекреационной деятельности подлежит заключению на тот же срок без проведения торгов при условии выполнения инвестором взятых на себя обязательств по соглашению об осуществлении рекреационной деятельности.

Примерная форма соглашения об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке утверждена Постановлением Правительства РФ от 02.09.2023 № 1444[1].

3.8.5. Предоставление земельных участков

Особенности предоставления земельных участков, необходимого для реализации соглашения об осуществлении рекреационной деятельности, установлены ст. 17.5 закона № 33-ФЗ.

Земельный участок, находящийся в федеральной собственности и необходимый для реализации соглашения об осуществлении рекреационной деятельности, предоставляется инвестору в аренду в порядке, установленном земельным законодательством и настоящим законом № 33-ФЗ, без проведения торгов на срок, установленный соглашением об осуществлении рекреационной деятельности.

[1] Постановление Правительства РФ от 02.09.2023 № 1444 «Об утверждении примерной формы соглашения об осуществлении рекреационной деятельности в национальном парке».

Предоставление такого земельного участка осуществляется в случае, если по соглашению предполагается осуществлять строительство, реконструкцию, капитальный ремонт и (или) эксплуатацию в национальном парке объектов капитального строительства (за исключением линейного объекта, размещение которого допускается осуществлять на условиях сервитута, публичного сервитута или без предоставления земельного участка и установления сервитута, публичного сервитута).

В этом случае федеральное государственное бюджетное учреждение, осуществляющее управление национальным парком, осуществляет отказ от права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на условиях и в порядке, которые установлены земельным законодательством.

Если по соглашению об осуществлении рекреационной деятельности предполагается осуществлять строительство, размещение, эксплуатацию, демонтаж некапитальных строений, сооружений (в том числе нестационарных торговых объектов), элементов благоустройства, объектов сопутствующей инфраструктуры, то предоставление земельного участка в аренду и установление сервитута, публичного сервитута не требуются.

В целях строительства, реконструкции, капитального ремонта и (или) эксплуатации линейных объектов, создаваемых по соглашению об осуществлении рекреационной деятельности, осуществляется установление сервитута, публичного сервитута в порядке, установленном гражданским и земельным законодательством.

Если предметом соглашения об осуществлении рекреационной деятельности не являлись строительство, реконструкция, капитальный ремонт, эксплуатация, снос объектов капитального строительства, после окончания срока действия соглашения об осуществлении рекреационной деятельности, в т. ч. в случае его расторжения по основаниям, установленным законом № 33-ФЗ, инвестор обязан освободить земельный участок, на котором осуществлялась такая рекреационная деятельность, и привести его в состояние, пригодное для использования в соответствии с целевым назначением и разрешённым использованием в соответствии с гражданским и земельным законодательством.

3.9. ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ АПАРТ-ОТЕЛЕЙ И ОБЪЕКТОВ ГОСТИНИЧНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

В течение длительного времени в деловых кругах и на законодательном уровне обсуждался вопрос об определении статуса апартаментов, в том числе высказывались предложения отнести их к жилым объектам.

В 2021 году в Государственную Думу РФ был внесён законопроект[1], которым предлагалось назвать здания, в которых располагаются нежилые помещения, используемые как жильё, многофункциональными зданиями и определить их особенности (в частности, предусмотреть возможность перевода апартаментов в жильё с соблюдением ряда условий и пр.).

Вплоть до 2025 года данный законопроект находился на рассмотрении Государственной Думы РФ и в январе 2025-го был окончательно отклонён.

При этом ранее, в конце 2024-го, был принят ряд нормативных правовых актов, которыми статус апарт-отелей и входящих в его состав апартаментов окончательно определён в качестве нежилых объектов, предназначенных для временного размещения и временного проживания[2]. В со-

[1] https://sozd.duma.gov.ru/bill/1162929-7

[2] Федеральный закон от 30.11.2024 № 436-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 27.12.2024 № 1951 «Об утверждении Положения о классификации средств размещения», Постановление Правительства РФ от 27.12.2024 № 1952 «Об утверждении Правил классификации средств размещения и Правил формирования и ведения единого реестра объектов классификации в сфере туристской индустрии».

ответствии с действующим законодательством апарт-отели относятся к средствам размещения[1] и являются разновидностью такого типа средства размещения, как гостиница[2]. В конце 2025 года Правительство РФ утвердило актуализированные правила предоставления гостиничных услуг, распространяющиеся в том числе и на услуги предоставления средства размещения в апарт-отелях[3].

Развитие туризма обозначено в качестве одного из приоритетов долгосрочной стратегии развития России[4].

С учётом изложенного федеральным законодательством предусмотрен ряд особенностей предоставления земельных участков для целей создания гостиниц и иных туристских объектов и объектов обеспечивающей инфраструктуры.

Федеральным законом от 14.02.2024 № 17-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 17-ФЗ) были внесены изменения в Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ[5].

Законом № 17-ФЗ по аналогии с функциями единого института развития в сфере развития жилищного строительства[6] предусмотрено наделение организации по развитию туризма[7] полномочиями агента РФ по предоставлению земельных участков, находящихся в собственности РФ, в целях создания средств размещения граждан, объектов санаторно-курортного лечения и отдыха, объектов общественного питания, объектов и средств развлечения, объектов познавательного, делового, лечебно-оздоровительного, физкультурно-спортивного и иного назначения (далее – объекты туристской инфраструктуры), объектов инженерной и транспортной инфраструктуры и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования объектов туристской инфраструктуры.

Организация по развитию туризма в качестве агента РФ осуществляет в том числе следующие функции:

1) в случае принятия межведомственным коллегиальным органом приняты решения о целесообразности совершения организацией по развитию туризма юридических и иных действий, в том числе сделок, в отношении земельных участков (в том числе расположенных на них объектов недвижимого имущества), находящихся в федеральной собственности, в качестве агента РФ в целях создания на таких земельных участках объектов туристской инфраструктуры:
   - проводит аукционы на право заключения договоров аренды земельных участков, которые находятся в федеральной собственности;
   - осуществляет передачу земельных участков для целей развития туризма в безвозмездное пользование для строительства (реконструкции) инженерной и транспортной

[1] Абз. 33 ст. 1 Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

[2] Абз. 2 п. 5 Положения о классификации средств размещения, утв. Постановлением Правительства РФ от 27.12.2024 № 1951.

[3] Постановление Правительства РФ от 27.11.2025 № 1912 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг и услуг иных средств размещения в Российской Федерации».

[4] Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р.

[5] Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства». С учётом внесённых изменений закона также изложено в новой редакции: «О содействии развитию жилищного строительства, созданию объектов туристской инфраструктуры и иному развитию территорий» (далее – закон № 161-ФЗ).

[6] Данные функции выполняет АО «ДОМ.РФ».

[7] Юридическое лицо – акционерное общество, 100 процентов акций которого находится в собственности Российской Федерации, которое создано для достижения целей, указанных в ст. 3.1 закона № 161-ФЗ, осуществляет деятельность на территории Российской Федерации и содействует проведению государственной политики в сфере туризма (п. 1 ст. 3.1 закона № 161-ФЗ).
Институтом развития в сфере туризма является АО «Корпорация Туризм.РФ», 100 % акций которого находятся в федеральной собственности (п. 56 Перечня акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, утв. Распоряжением Правительства ФР от 27.10.2016 № 2176-р).

инфраструктуры, объектов, предназначенных для обеспечения функционирования объектов туристской инфраструктуры, на срок такого строительства (реконструкции) лицам, осуществляющим такое строительство (реконструкцию);

- осуществляет продажу находящихся в федеральной собственности объектов недвижимого имущества либо, если такие объекты недвижимого имущества расположены на находящихся в федеральной собственности земельных участках, продажу таких объектов одновременно с продажей или предоставлением в аренду указанных земельных участков;

2) в установленных решениями или поручениями Президента РФ, Правительства РФ случаях либо по решению или распоряжению Президента РФ, Правительства РФ осуществляет передачу земельных участков для целей развития туризма, включая расположенные на них объекты недвижимого имущества, без проведения торгов в собственность (в том числе безвозмездно), аренду или безвозмездное пользование юридическим лицам либо публично-правовым образованиям (РФ, субъекту РФ, муниципальному образованию).

Также отметим, что в законодательстве ряда субъектов РФ предусмотрено предоставление земельных участков в аренду без торгов для реализации масштабных инвестиционных проектов на основании пп. 3 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ, в том числе для создания объектов туристской инфраструктуры[1].

Наиболее серьёзные споры вызывает вопрос о возможности строительства апарт-отелей с привлечением участников долевого строительства, так как по итогам завершения строительства это приводит к возникновению многособственнических объектов, управление которыми для целей именно туристической деятельности усложнено нежеланием некоторых собственников соглашаться с единым управлением. Как итог, в таких регионах, как Москва и Сочи, объявили мораторий на создание апарт-отелей, ссылаясь, что по итогам создаются не гостиницы, а «псевдожильё». С учётом экономической целесообразности использования средств дольщиков для ускорения окупаемости проектов создания гостиниц в ближайшее время будет идти борьба между желающими «всё запретить» и предлагающими каким-то образом урегулировать эти инвестиции.

3.10. ОСОБЕННОСТИ ДЕВЕЛОПЕРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РАМКАХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ДОГОВОРОВ С ПУБЛИЧНЫМ СУБЪЕКТОМ

Заключение инвестиционных договоров между частным и публичным субъектами является одним из наиболее распространённых способов привлечения инвестиций с вовлечением в оборот государственного имущества.

Наиболее популярными договорными схемами привлечения инвестора являются:

1. Заключение договора аренды на инвестиционных условиях

В этом случае договор аренды представляет собой смешанный договор, поскольку, помимо обычных обязательств по аренде, инвестор получает в качестве разрешённого использования

[1] Закон Иркутской области от 21.12.2006 № 99-оз «Об отдельных вопросах использования и охраны земель в Иркутской области», Закон Смоленской области от 09.06.2015 № 81-з «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабный инвестиционный проект, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов».

право на строительство или реконструкцию объекта, и за ним закрепляется ряд обязанностей (взносы на инфраструктуру и т. п.).

2. Заключение двух самостоятельных договоров одновременно (договор аренды для целей строительства и инвестиционный договор)

Особенностью такой схемы является фактическое разделение в самостоятельные правовые конструкции отношений по аренде и собственно инвестиционных обязательств, исполнение которых порождает право инвестора на распределение прав на созданный в результате реконструкции объект.

Необходимо отметить, что законом РФ от 23.06.2014 № 171-ФЗ был установлен запрет на установление в договоре аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, каких-либо требований к выполнению каких-либо работ или оказанию услуг, влекущих за собой дополнительные расходы арендатора, не связанные с предметом этого договора, если иное не установлено федеральным законом (п. 14 ст. 39.8 ЗК РФ).

Полагаем, что данной нормой федеральный законодатель дал понять, что всяческие платежи на развитие инфраструктуры, обязанности застройщика возвести школу или детский сад неподалёку от возводимого многоквартирного дома и другие условия договоров, дополнительно обязывающие застройщиков, не могут включаться в договор аренды (не связаны с предметом аренды). Однако в ряде регионов РФ органы исполнительной власти трактуют этот пункт весьма произвольно и считают, что инвестиционные отчисления – это лишь элемент «иного договора», который делает аренду на инвестиционных условиях смешанным договором, который, в свою очередь, не подпадает под регулирование ЗК РФ. Полагаем, что такой подход прямо противоречит императивному запрету ЗК РФ, а для инвестиционных отчислений может быть найдено место только в заключаемом одновременно с арендой участка инвестиционном договоре.

Правовая природа инвестиционного договора и инвестиционных отчислений

Строительство на государственных землях, как правило, сопряжено для инвесторов с необходимостью несения дополнительных расходов, не связанных именно с выполнением строительных работ, а связанных с возложением на инвестора обязанности по так называемым вопросам инвестиционных отчислений.

Общий объём таких инвестиционных отчислений с каждым годом возрастает, и государство последовательно возлагает расходы на инфраструктуру (социальную, транспортную и т. п.) на инвестора.

При этом такого рода инвестиционные отчисления бывают как в натуральной форме (например, выполнение работ по ремонту/строительству детского сада), так и в прямом денежном выражении. Какого-либо внятного единого для всех субъектов РФ регулирования порядка расчёта объёмов таких отчислений нет, и субъекты РФ проявляют здесь всю свою изобретательность[1].

Судебная практика по-разному оценивает правовую природу таких «инвестиционных отчислений». Как правило, суды, видимо, руководствуясь прежде всего необходимостью защитить бюджеты различных уровней от возможного взыскания, делают вывод о том, что такие отчисления являются «платежами в общеполезных целях», не порождают каких-либо дополнительных обязательств публичного субъекта и во всех случаях не подлежат возврату инвестору (например, позиция ВАС РФ по делу № А32-24023/2011[2]).

В ряде случаев судом всё же осуществлялось взыскание таких инвестиционных отчислений в качестве неосновательного обогащения. В одном деле суд пришёл к такому решению ввви-

[1] Например, закон Санкт-Петербурга от 17.06.2004 № 282-43 «О порядке предоставления объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства, реконструкции и приспособления для современного использования».

[2] Постановление Президиума ВАС РФ от 05.02.2013 № 12444/12.

ду вывода о незаключённости инвестиционного договора (дело № А32-45562/2009-32/843[1]). В другом деле Верховный Суд РФ признал обоснованным требование инвестора о возврате инвестиционных отчислений в силу невозможности осуществления проекта из-за действующих градостроительных ограничений (дело № А56-24641/2020). В определении от 21.03.2023 № 307-ЭС22-22917[2] Верховный Суд РФ, в частности, руководствовался тем, что публичное образование не обеспечило содействие в выполнении работ, предусмотренных инвестиционным договором (не внесло требуемые изменения в Генплан и ПЗЗ), а потому не вправе возлагать на инвестора неблагоприятные имущественные последствия того, что договор не был исполнен.

Вопросы «инвестирования» урегулированы законом РФ от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее – закон № 39-ФЗ). К сожалению, данный закон написан больше как декларация, а не как регулирующий правоотношения нормативный акт. В результате указанные в нём гарантии воспринимаются судебной практикой и разъяснениями высших судов как декларативные нормы, не имеющие судебной защиты.

П. 4 Постановления Пленума ВАС РФ № 54 от 11.07.2011 «О некоторых вопросах разрешения споров, возникающих из договоров по поводу недвижимости, которая будет создана или приобретена в будущем» (далее – Постановление Пленума № 54) указал, что при оценке отношений сторон по инвестиционным договорам следует устанавливать правовую природу отношений сторон, исходя из поименованных в ГК РФ видов договоров (купля-продажа, подряд, простое товарищество и т. п.).

В соответствии с п. 4 Постановления № 54 договоры, связанные с инвестиционной деятельностью в сфере финансирования строительства и реконструкции, должны квалифицироваться судом как «договоры купли-продажи будущей вещи», если не установлено иное.

Наибольший переполох создало разъяснение ВАС РФ, данное в п. 6 Постановления № 54: в случае, если собственник либо иной титульный владелец земельного участка предоставляет его для строительства здания или сооружения, а другая сторона обязуется осуществить строительство, то к их отношениям подлежат применению нормы о договоре строительного подряда (глава 37 ГК РФ). При квалификации отношений сторон как строительного подряда в соответствии со ст. 219 ГК РФ право собственности на построенный объект недвижимости возникает у собственника земельного участка, на котором он возведён, с момента регистрации его права в ЕГРН. В свою очередь, сторона, осуществившая строительство, имеет право на оплату выполненных работ, а в случае уклонения от исполнения этой обязанности застройщиком – также право требовать возмещения убытков, выплаты неустоек и может воспользоваться правом удержания (ст. 712 ГК РФ).

Очевидно, буквальное применение этих разъяснений к аренде на инвестиционных условиях у государства привело бы к коллапсу.

Правоприменительная практика, и прежде всего Росреестра, проигнорировала позицию ВАС РФ, и по-прежнему завершивший надлежащим образом строительство и выполнивший инвестиционные условия инвестор может зарегистрировать своё право собственности как первичное право (ну а в случае привлечения дольщиков – зарегистрировать их право собственности).

При этом внесёнными Федеральным законом от 06.12.2021 № 408-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменениями в закон № 39-ФЗ, в закон № 218-ФЗ теперь прямо предусмотрена возможность регистрации первичного права собственности на построенный объект за инвестором, так что ранее существовавшая неопределённость с правами инвестора на результат инвестиций исчезла.

Так, в случае, если для строительства объекта были привлечены инвесторы, по итогам строительства проекта между инвесторами и заказчиком подписан документ, подтверждающий исполнение данными лицами обязательств по строительству таких здания или сооружения, и этот

[1] Определение ВАС РФ от 14.10.2010 № ВАС-13352/10.

[2] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 21.03.2023 № 307-ЭС22-22917 по делу № А56-24641/2020.

документ содержит сведения, предусматривающие возникновение прав на такие здание или сооружение либо на расположенные в таких здании или сооружении помещения, машино-места, то государственной регистрации подлежит право собственности таких инвесторов.

С 01.09.2022 также в ГК РФ введена ст. 287.1, предусматривающая возможность сторон в договоре отступить от общего правила возникновения права собственности на созданные объекты недвижимости у собственника земельного участка.

Привлечение инвестиций в отношении находящихся в собственности РФ объектов недвижимого имущества и земельных участков

С учётом разграничения собственности, предусмотренного Постановлением ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1[1] и ст. 3.1 закона РФ от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Правительство РФ обладает полномочиями по определению порядка привлечения инвестиций в отношении федеральных объектов недвижимости.

В рамках реализации своих полномочий Правительство РФ утвердило Постановление от 10.08.2007 № 505 «О порядке принятия федеральными органами исполнительной власти решений о даче согласия на заключение сделок по привлечению инвестиций в отношении находящихся в федеральной собственности объектов недвижимого имущества» (далее – Постановление № 505)[2].

П. 2 Постановления № 505 введено понятие «инвестиционный договор» – договор, устанавливающий права и обязанности лиц в связи с осуществлением ими деятельности по инвестированию внебюджетных средств для строительства, реконструкции, реставрации недвижимого имущества независимо от наименования договора (инвестиционный договор, договор об инвестировании, договор [контракт] на реализацию инвестиционного проекта, договор участия в долевом строительстве, договор простого товарищества [договор о совместной деятельности], договор на строительство, реконструкцию, реставрацию объекта недвижимого имущества и т. д.).

Как видно из определения, инвестиционный договор в понимании федерального законодателя – это договор практически любой правовой природы, опосредующий отношения «по инвестированию внебюджетных средств». В свою очередь, вопросы инвестирования и инвестиций отражены в законе № 39-ФЗ.

В соответствии с п. 3 Постановления № 505 согласование заключения инвестиционного договора в отношении объектов, находящихся в федеральной собственности, относится исключительно к компетенции Федерального агентства по управлению государственным имуществом за исключением предусмотренных п. 4 данного Постановления случаев, когда требуется предварительное решение Правительства РФ[3], а именно:

- стоимость недвижимого имущества, определённая в соответствии с законодательством об оценочной деятельности, превышает 150 млн рублей;
- стоимость недвижимого имущества, определённая в соответствии с законодательством об оценочной деятельности, и суммарный объём капитальных вложений, необходимых для реализации инвестиционного проекта, в совокупности превышают 500 млн рублей.

Планировалось, что инвестиционный договор с инвестором будет заключаться на основании обязательной рыночной оценки прав и по результатам аукциона.

---

[1] Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краёв, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность».

[2] Во исполнение Постановления № 505 Минэкономразвития РФ был принят целый ряд приказов, регулирующих вопросы проведения отбора инвесторов, проведения торгов и аукционов, проведения оценки прав и т. п. (приказы Минрегионразвития от 06.03.2008 № 60, № 61, № 62, № 63).

[3] Проект решения Правительства РФ вносится в Правительство РФ Министерством финансов РФ (п. 5 Постановления № 505).

Однако Постановлением Правительства РФ от 03.04.2008 № 234 «Об обеспечении жилищного и иного строительства на земельных участках, находящихся в федеральной собственности» (далее – Постановление № 234) установлен запрет на согласование сделок, связанных с распоряжением земельными участками, находящимися в федеральной собственности, либо расположенными на них объектами, а также запрет на проведение аукционов по привлечению инвестиций в отношении указанных земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости (ранее срок действия такого запрета был ограничен 01.01.2021, однако в настоящий момент срок действия запрета не установлен, т. е. срок действия запрета следует считать неограниченным[1]), которые:

а) предоставлены федеральным государственным учреждениям, федеральным государственным унитарным предприятиям, Российской академии наук, отраслевым академиям наук и созданным такими академиями организациям;
б) расположены в границах населённых пунктов либо в пределах:
   - 30 километров от границ населённых пунктов с численностью населения более 1 млн человек;
   - 15 километров от границ населённых пунктов с численностью населения от 100 тыс. до 1 млн человек;
   - 5 километров от границ населённых пунктов с численностью населения до 100 тыс. человек.

При этом п. 4 Постановления № 234 установлены исключения из установленного моратория на распоряжение объектами недвижимости, расположенными в федеральной собственности, либо привлечение инвестиций:

а) предоставление земельных участков после вступления в силу Постановления № 234:
   - по результатам аукционов по продаже земельных участков, находящихся в федеральной собственности и не предоставленных гражданам или юридическим лицам, либо аукционов на право заключения договора аренды таких земельных участков, либо состоявшихся до вступления в силу Постановления № 234 аукционов на право заключения инвестиционного договора в отношении находящихся в федеральной собственности земельных участков и объектов недвижимого имущества, расположенных на таких земельных участках;
   - в целях исполнения государственных контрактов на строительство объектов для обеспечения федеральных государственных нужд;
   - для строительства объектов государственного или муниципального значения, указанных в ст. 49 ЗК РФ;
   - в рамках исполнения договоров о комплексном развитии территории, заключённых в порядке, установленном законодательством РФ о градостроительной деятельности;
   - взамен земельных участков, изымаемых для федеральных государственных нужд;
   - в границах особой экономической зоны и на прилегающей к ней территории резидентам особой экономической зоны или управляющей компании, а также лицу, с которым уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти заключено соглашение о взаимодействии в сфере развития инфраструктуры особой экономической зоны;
   - для строительства объектов в соответствии с концессионными соглашениями;
   - лицам, получившим лицензию на недропользование, или лицам, заключившим договор водопользования (в отношении которых вынесено решение о предоставлении водного объекта в пользование), в целях строительства объектов, необходимых для осуществления деятельности, предусмотренной указанными документами;

[1] Постановление Правительства РФ от 27.11.2020 № 1958 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2008 г. № 234».

- по отдельным решениям Правительства РФ;
- для размещения объектов, необходимых для подготовки и проведения Чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года;
- в границах соответствующих функциональных зон национальных парков в целях осуществления рекреационной деятельности, в том числе физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности;
- находящихся на территориях закрытых территориально-административных образований;
- в иных случаях, предусмотренных федеральными законами;

б) приватизация земельных участков в составе имущественного комплекса, включённого в программу приватизации федерального имущества;

в) продажа земельных участков в процессе реализации высвобождаемого военного имущества;

г) продажа, предоставление в аренду и совершение иных установленных федеральными законами действий по распоряжению земельными участками, на которых расположены здания, строения и сооружения, находящиеся в собственности граждан и юридических лиц.

Также Постановлением № 234 установлен запрет для федеральных органов исполнительной власти на согласование сделок, связанных с распоряжением недвижимым имуществом, находящимся в федеральной собственности, закреплённым за федеральными государственными унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения и расположенным на земельных участках, за исключением:

- передачи имущества из федеральной собственности в собственность субъекта РФ или муниципальную собственность в порядке, установленном п. 11 ст. 154 закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ (далее – закон № 122-ФЗ)[1] и законом от 08.12.2011 № 423-ФЗ (далее – закон № 423-ФЗ)[2];
- реализации высвобождаемого военного имущества;
- передачи в аренду и безвозмездное пользование.

Кроме того, согласно п.п. 4.1, 4.2 Постановления № 234 установленные таким Постановлением запреты не распространяются на случаи распоряжения недвижимым имуществом, находящимся в федеральной собственности и расположенным за пределами РФ, а также не распространяются на случаи проведения аукционов по привлечению инвестиций в отношении недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности и расположенного за пределами РФ.

Постановлением Правительства РФ от 06.09.2021 № 1496 «О некоторых мерах по управлению федеральным имуществом» было установлено ещё одно исключение. Так, запреты также не распространяются на случаи согласования сделок с федеральным имуществом, закреплённым за территориальными органами Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и организациями, находящимися в ведении этого министерства, в том числе на случаи согласования сделок, связанных с распоряжением предоставленными этим организациям земельными участками, находящимися в федеральной собственности.

С учётом бессрочно установленного моратория не стоит ожидать существенного вовлечения федеральных объектов в инвестиционный процесс. Возможности частных инвестиций в эту сферу по-прежнему ограничены.

---

[1] Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 08.12.2011 № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Привлечение инвестиций в отношении находящихся в муниципальной собственности и собственности субъектов РФ объектов недвижимого имущества и земельных участков

С учётом скудного федерального регулирования вопросов инвестирования субъекты РФ и муниципальные образования самостоятельно определяют порядок вовлечения принадлежащих им объектов недвижимости в инвестиционную деятельность.

Несомненно, вопросы предоставления земельных участков во многом урегулированы ЗК РФ, а вопросы предоставления объектов недвижимости решаются с учётом требований закона РФ «О защите конкуренции», однако за пределами этих ограничений в законодательстве каждого субъекта РФ или муниципального образования существует свой нормативно-правовой акт, регулирующий, прежде всего, вопросы установления инвестиционных условий и целевого предоставления объектов.

В предыдущих разделах последовательно раскрывались особенности оформления разрешительной документации применительно к публичным землям, предоставленным на инвестиционных условиях. В частности, речь идёт об ограничении целевого использования участка только ВРИ, указанным в договоре аренды (без права выбора иных основных ВРИ без согласия публичного собственника), различия в сроках аренды и сроках в разрешении на строительство и т. п.

Важное значение имеет вопрос о необходимости/обязательности протокола о выполнении инвестиционных условий, оформленного публичным и частным субъектом, для оформления прав инвестора на созданные объекты. Как правило, ранее в большинстве договоров аренды на инвестиционных условиях / инвестиционных договорах предусматривалось, что завершением инвестиционного проекта является не завершение строительства, а исключительно подписание публичным субъектом протокола о выполнении инвестиционных условий[1]. В настоящее время судебная практика полагает, что оформление протокола требуется исключительно в случае наличия указания на обязательность его оформления в самом договоре, а во всех остальных случаях он сам по себе не является необходимым для оформления прав инвестора документом[2], и значение имеет только фактическое исполнение инвестиционных обязательств[3].

В то же время ст. 287.1 ГК РФ и внесённые одновременно с законом 39-ФЗ и ГрК РФ изменения предусматривают, что при подписании документа о распределении прав в построенном объекте до ввода в эксплуатацию и передаче его в составе документов на выдачу разрешения на ввод в эксплуатацию в уполномоченный орган, такой уполномоченный орган направляет в Росреестр не только документы на постановку объекта на кадастровый учёт, но и документы на регистрацию первичного права собственности застройщика и привлечённых инвесторов.

Характеризуя вопросы инвестиционных договоров с публичными субъектами РФ, нельзя не упомянуть про особые права субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга – на внесудебное расторжение ими инвестиционных договоров, заключённых до 01.01.2011, в одностороннем порядке (п.п. 3, 4 ст. 18 закона № 39-ФЗ) с компенсацией документально подтверждённых прямых затрат на исполнение обязательств по нему, на сумму которых начисляются проценты в порядке, установленном ст. 395 ГК РФ. Основанием для такого расторжения может быть существенное нарушение условий данного договора и (или) существенное изменение обстоятельств, из которых стороны данного договора исходили при его заключении.

Необходимо отметить, что формулировка п. 4 ст. 18 закона № 39-ФЗ устанавливает значительное число ограничений для удовлетворения требования о компенсации прямых затрат инвестора, а именно:

---

[1] Постановление АС Северо-Западного округа от 18.04.2011 по делу № А56-32862/2010.

[2] Постановление АС Северо-Западного округа от 02.10.2015 по делу № А56-583/2015.

[3] Постановление АС Северо-Западного округа от 29.01.2015 по делу № А56-2709/2014; Постановление АС Северо-Западного округа от 16.02.2015 по делу № А56-8170/2014.

- инвестиционный договор должен быть заключён до 01.01.2011, и обязательства по нему должны действовать на 14.12.2011[1];
- договор должен предусматривать привлечение внебюджетных источников финансирования и последующее распределение площади соответствующего объекта недвижимого имущества между сторонами данного договора;
- договор должен быть расторгнут досрочно, т. е. истечение срока действия инвестиционного договора не порождает права на компенсацию (за исключением случая, указанного в п. 5 ст. 18 закона № 39-ФЗ: Правительство РФ вправе принять решение об определении размера убытков по обязательствам, вытекающим из договора, заключённого с федеральным органом исполнительной власти, федеральным государственным учреждением либо федеральным государственным унитарным предприятием и предусматривающего строительство, реконструкцию на земельном участке, находящемся в собственности РФ и расположенном в границах городов федерального значения Москвы или Санкт-Петербурга, при его расторжении по соглашению сторон).

В Москве утверждён порядок взаимодействия городских органов исполнительной власти при рассмотрении вопросов о возмещении затрат, понесённых инвесторами в рамках реализации инвестиционных проектов[2]. Данный порядок предусматривает возможность для инвестора в досудебном порядке получить компенсацию в случаях, когда Градостроительно-земельной комиссией города Москвы приняты решения:

- о расторжении в одностороннем порядке инвестиционных контрактов (договоров) в соответствии с требованиями ст. 18 закона № 39-ФЗ;
- о расторжении инвестиционных контрактов (договоров) по соглашению сторон;
- об исполнении установленных инвестиционным контрактом (договором) обязательств по возмещению инвестору затрат[3];
- о возмещении инвестору понесённых затрат в иных случаях.

Такой порядок позволил существенно снизить нагрузку на арбитражные суды, так как предоставляет возможность для инвестора компенсировать свои затраты без обращения в суд.

3.11. НЕКОТОРЫЕ СУДЕБНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЗАСТРОЙЩИКА ПРИ НАРУШЕНИЯХ, ДОПУЩЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

Несмотря на предпринимательский характер девелоперской деятельности, некоторые риски не могут быть целиком возложены на застройщика. Это связано прежде всего с тем, что застройщик во многом зависит от результатов деятельности государственных органов, так как с момента начала проектирования и строительства и вплоть до его завершения он постоянно согласовывает свои действия в рамках, установленных нормативными актами процедур с различными государственными органами, а они склонны постоянно менять правила игры. Результатом

[1] См. п. 4 ст. 7 закона РФ от 12.12.2011 № 427-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[2] Постановление Правительства Москвы от 27.08.2012 № 433-ПП «Об утверждении порядка взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы при рассмотрении вопросов о возмещении затрат, понесённых инвесторами в рамках реализации инвестиционных проектов».

[3] Возможность принудительного исполнения этой обязанности подтверждается судебной практикой – например, Определение Президиума ВАС РФ № ВАС-14442/11 от 21.11.2011 по делу № А40-131539/10-154-823.

этого чаще всего является возникновение потерь разного рода у застройщика (невозможность реализации проекта полностью либо снижение его предельных параметров, затягивание сроков и т. п.). Например, незаконный отказ органа власти в выдаче разрешения на строительство на арендуемом им для целей строительства участке рассматривается в судебной практике как противоправное создание властью препятствий в использовании земельного участка по целевому назначению. Так, в одном из дел Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ истцу удалось добиться от муниципалитета возмещения убытков, возникших из-за неправомерного отказа в выдаче разрешения на строительство, который привёл к невозможности строительства[1].

Следует признать, что с большим трудом, но продолжает формироваться практика взыскания с государственных органов компенсаций за причинённые в результате их действий убытки (чаще всё-таки реальный ущерб). Мы попробовали систематизировать некоторые наиболее актуальные кейсы ниже.

Возможность получения компенсации застройщиком при выявлении невозможности строительства

Управленческая деятельность органов власти в некоторых случаях способна привести к невозможности для застройщиков начать или завершить начатое строительство. При таких обстоятельствах особо встаёт вопрос о праве застройщиков на получение компенсаций со стороны публичной власти.

Как показывает практика, зачастую расходы, связанные с выявившейся невозможностью строительства, суды рассматривают как предпринимательские риски застройщика: застройщик рискует, что его земельный участок окажется находящимся в зоне, исключающей строительство. Если у застройщика имеется хотя бы минимальная возможность каким-либо образом узнать об имеющихся ограничениях на проведение капитальных работ, то в таком случае ему отказывают в удовлетворении требований о компенсации понесённых расходов и иных потерь. При этом стандарт осмотрительности при выявлении тех или иных ограничений для застройщиков-предпринимателей выше, чем у простых граждан.

Так, в одном из дел Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ возложила риск несения расходов в связи с запретом застройки на застройщика, а не на публичное образование-арендодателя[2].

Между обществом и муниципалитетом в марте 2009 года был заключён договор аренды земельного участка из земель категории «земли населённых пунктов»; обществу было выдано разрешение на строительство. Впоследствии Росохранкультурой были выявлены нарушения в действиях муниципального образования в части утверждения проекта границ земельного участка и установления вида разрешённого использования земельного участка – комплексное освоение в целях жилищного строительства. Как выяснилось, земельный участок был расположен в охранной зоне особо ценного объекта культурного наследия.

В связи с этим администрация муниципалитета отозвала разрешение на строительство. Суды сочли, что о нахождении участка в данной зоне муниципалитету и арендатору должно было стать известно после заключения договора аренды из опубликованного в декабре 2009 года Генерального плана.

Поскольку общество-арендатор приступило к освоению участка и понесло расходы, а в результате вышеуказанных действий администрации было лишено возможности для дальнейшего освоения земельного участка, оно обратилось к муниципальному образованию с иском о возмещении убытков.

Суды указали, что поскольку имела место невозможность использования земельного участка в соответствии с целями, предусмотренными договором аренды в спорный период, постольку муниципальное образование передало земельный участок, непригодный к использованию

[1] Определение Верховного Суда РФ от 14.09.2016 по делу № 306-ЭС16-8194, № А12-30078/2014.

[2] Определение Верховного Суда РФ от 03.12.2014 по делу № 310-ЭС14-5775, № А68-3819/2013.

по назначению, то есть не исполнило своей обязанности по передаче имущества, соответствующего условиям договора аренды.

Однако требования о возмещении убытков были удовлетворены лишь частично. В пользу истца было присуждено возмещение убытков, возникших до декабря 2009 года, выразившихся в расходах:

1) на инженерно-геологические изыскания;
2) по получению разнообразных технических условий и их согласований;
3) на инженерно-топографическую съёмку участка.

Однако в части убытков, возникших после декабря 2009 года, обществу было отказано, поскольку общество должно было знать о недопустимости строительства в границах охранной зоны после декабря 2009 года.

В другом деле обществу-арендатору также было отказано в возмещении убытков при следующих обстоятельствах[1].

Общество арендовало земельный участок для целей строительства магазина; местная администрация выдала разрешение на строительство. Позднее местная ресурсоснабжающая организация направила обществу-арендатору письмо, в котором указала, что по территории участка проходит охранная зона инженерных сетей, что исключает на нём строительство.

Общество обратилось к муниципальному образованию с требованием о возмещении убытков, однако ему было отказано: суд не усмотрел неправомерности в действиях муниципалитета.

Однако в некоторых случаях застройщикам всё же удаётся получить компенсацию.

Так, Омский областной суд удовлетворил требования о возмещении убытков, выразившихся в расходах на строительство жилого дома. Основаниями для удовлетворения выступили те обстоятельства, что муниципалитет предоставил в аренду земельный участок для ИЖС, а затем выдал разрешение на строительство жилого дома, хотя участок был расположен в санитарно-защитной зоне, исключающей индивидуальное жилищное строительство, о которой было известно муниципалитету[2].

В другом деле индивидуальный предприниматель обратился в арбитражный суд с иском к муниципальному образованию о взыскании причинённых в результате превышения полномочий по распоряжению земельным участком, выделенным истцу для строительства, и принятия постановления о разрешении на строительство, в размере 4 488 985,29 руб. и морального вреда в сумме 2 500 000 руб., вызванного принятием арбитражными судами решения (постановления и определения) о сносе самовольной постройки.

Заявленное требование было удовлетворено частично, однако в значительном размере – 3 873 327,32 руб. с учётом отказа в присуждении компенсации за моральный вред.

Для определения размера убытков истца судом были назначены судебные строительно-технические экспертизы, в соответствии с которыми были оценены следующие затраты:

- затраты по строительству и сносу здания кафе, при этом суд принял размер затрат исходя из данных проекта, а не из данных технического паспорта, поскольку строительство объекта большей площади осуществлено истцом на свой страх и риск и не связано с противоправными действиями ответчиков;
- затраты по строительству наружных сетей канализации и электроснабжения;
- стоимость работ, выполненных по устройству наружных сетей водоснабжения и благоустройству территории, прилегающей к снесённому зданию кафе.

Также суд указал, что действующим законодательством РФ не предусмотрена возможность компенсации морального вреда в случае, если вред причинён неправомерными действиями ответчика, повлекшими снос объекта недвижимого имущества.

[1] Постановление ФАС Северо-Западного округа от 13.04.2011 по делу № А26-89/2010.

[2] Апелляционное определение Омского областного суда от 10.06.2015 по делу № 33-3695/15.

При рассмотрении дела сделан важный вывод о том, что возмещению подлежат материальные потери потерпевшей стороны, однако возмещение убытков не должно обогащать её, в связи с чем суд указал, что определение размера убытков исходя из стоимости объекта недвижимого имущества необоснованно.

Указанные выводы были подтверждены вышестоящими судебными инстанциями, в том числе Верховным Судом РФ[1].

Фактическое изъятие земельного участка

Иногда органы власти прибегают к экстраординарным решениям во имя достижения каких-то общеполезных целей и вторгаются в частные дела. Так, нередкими являются случаи, когда публичные образования в противоречии с жёстко регламентированной процедурой изъятия земельных участков для публичных нужд прибегают к т. н. фактическому изъятию: например, размещают на земельном участке частного лица инфраструктурные объекты общественного назначения.

В таких случаях возможны два способа защиты нарушенных прав: требовать освобождения захваченного земельного участка или требовать возмещения убытков вследствие фактического изъятия земельного участка.

Так, Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ дважды рассматривалось следующее дело[2].

Местная администрация без выполнения процедур изъятия участков для публичных нужд проложила водоотводный канал по земельному участку истцов, что послужило основанием для обращения в суд с требованием о выплате компенсации за изъятый земельный участок. При рассмотрении кассационной жалобы коллегия указала, что нарушение процедуры изъятия земельного участка не означает, что такого изъятия произведено не было, в связи с чем истцы имеют право на компенсацию за фактическое изъятие у них земельных участков для публичных нужд в размере их рыночной стоимости.

В подобных делах примечательно то, что формально право собственности у истца осталось, однако он получил выплату в таком размере, как будто его лишили самого права.

Аналогичное дело рассматривалось также и Арбитражным судом Северо-Западного округа, в котором кассационная инстанция пришла к тем же выводам[3].

Указанные выводы подтверждаются также судебными актами Верховного Суда РФ[4], в том числе обзором судебной практики[5].

Любопытным является и то, что при фактическом изъятии земельных участков для публичных нужд суды не признают возможность принудительного освобождения участка, указывая, что такое требование при определённых обстоятельствах может являться злоупотреблением правом[6], однако во всяком случае собственник вправе рассчитывать на компенсацию за фактическое изъятие у него участка или его части[7].

---

[1] Определение Верховного Суда РФ от 19.09.2017 № 310-ЭС17-12378 по делу № А14-13011/2014.

[2] Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 25.03.2014 по делу № 82-КГ13-5 и Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 19.05.2015 № 82-КГ15-2.

[3] Постановление ФАС Северо-Западного округа от 23.01.2014 по делу № А56-72656/2011.

[4] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 03.11.2020 № 302-ЭС20-6718 по делу № А69-303/2018.

[5] См. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2021), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 07.04.2021, п. 4 «Обзор судебной практики по делам, связанным с изъятием для государственных или муниципальных нужд земельных участков в целях размещения объектов транспорта» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 10.12.2015).

[6] Например, когда у частного лица были предварительные договорённости с властью или когда освобождение земельного участка приведёт к разрушительным последствиям как минимум для местного населения, и при этом сам истец не имеет существенного интереса в использовании фактически изъятого участка или его части.

[7] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 15.12.2022 по делу № А40-228679/20-133-1467; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 25.05.2020 по делу № А65-10408/2018; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 19.11.2012 по делу № А61-2013/2010.7.

Внесение арендной платы в период невозможности использования арендованного имущества

На практике арендатор может столкнуться с ситуацией, когда договор аренды был заключён, имущество было передано, однако в силу не зависящих от арендатора обстоятельств использование имущества (в т. ч. застройка арендованного для целей строительства участка) оказывается невозможным.

Такими обстоятельствами могут выступать неправомерные действия арендодателей, природные и антропогенные события и неправомерные действия иных лиц, включая действия органов власти (например, при незаконном отказе в выдаче разрешения на строительство).

В описанных случаях арендатор не получает то, за что он обязался вносить арендные платежи, т. е. арендованное имущество вынужденно простаивает, не принося арендатору какой-либо пользы. При этом такой простой не зависит от самого арендатора, а вызван некими внешними по отношению к нему факторами.

Тем не менее арендодатели в подобных ситуациях всё же пытаются взыскивать арендную плату за период, когда пользование имуществом для арендатора было невозможно.

Как показывает практика судебных коллегий Верховного Суда РФ, подобные требования арендодателей не подлежат удовлетворению. Рассмотрим, как подобные споры разрешаются на примере сначала незаконного отказа в выдаче разрешения на строительство, а затем на примере препятствования арендатору в пользовании арендованным имуществом иным лицом.

А. Незаконный отказ в выдаче разрешения на строительство

Рассматривая одно из дел по взысканию платы по договору аренды муниципального земельного участка для целей ИЖС, гражданская коллегия Верховного Суда РФ пришла к следующим выводам[1].

Договор аренды носит взаимный характер, следовательно, невозможность пользования арендованным имуществом по обстоятельствам, которые не зависят от арендатора, освобождают последнего от обязанности по внесению арендной платы.

Как следует из материалов дела, арендодатель (муниципальное образование) незаконно отказал в выдаче разрешения на строительство, что привело к невозможности использования арендованного участка по установленной договором цели – для ИЖС.

В соответствии с п. 1 ст. 611 ГК РФ арендодатель обязан предоставить арендатору имущество в состоянии, соответствующем условиям договора аренды и назначению имущества. В силу п.п. 1 и 3 ст. 614 ГК РФ арендатор обязан своевременно вносить плату за пользование имуществом (арендную плату), однако арендатор вправе потребовать соответственного уменьшения платы, если в силу обстоятельств, за которые он не отвечает, условия пользования, предусмотренные договором аренды, или состояние имущества существенно ухудшились.

Данная категория дел примечательна тем, что в качестве арендодателя и субъекта, компетентного выдавать разрешения на строительство, выступает одно лицо. В связи с этим суды могут использовать сразу два аргумента против арендодателя: довод о том, что арендодатель (публичное образование) не совершил действий, необходимых для пользования (застройки) арендатором участка (не выдал разрешение), а также аргумент, что имеет место незаконное вмешательство органов власти в форме бездействия в арендные отношения.

Таким образом, в данном деле Верховный Суд РФ пришёл к выводу, что незаконный отказ в выдаче разрешения на строительство лишает арендодателя возможности требовать арендную плату за пользование земельным участком, арендованным для целей строительства. Представляется, что все внесённые арендатором в период простоя платежи следует рассматривать как неосновательное обогащение арендодателя, а потому внесённые суммы подлежат возврату.

Аналогичные выводы содержатся в судебных актах по спорам, рассматриваемым арбитражными судами[2].

---

[1] Определение Гражданской коллегии Верховного Суда РФ от 22.11.2016 по делу № 89-КГ16-7.

[2] Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 02.08.2018 по делу № А57-22128/2017.

Б. Неправомерное препятствование иным лицом арендатору в пользовании имуществом

На рассмотрении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ находилось следующее дело[1].

Общество «В» и общество «П» осуществляли сдачу в аренду площадей в торговом центре. При этом вход посетителей в торговые площади общества «В» был возможен только через помещения общества «П».

Общество «П» установило перекрытия на входных дверях, неправомерно исключив, таким образом, возможность использования принадлежащих обществу «В» торговых помещений арендаторами последнего.

Как указала коллегия, вследствие противоправных действий общества «П» арендаторы помещений общества «В» не должны вносить арендную плату, поскольку они не имели возможности использовать имущество по обстоятельствам, за которые они не отвечают: такая невозможность была вызвана неправомерными действиями иного лица – общества «П».

Как указывает Судебная коллегия, обязанностями арендодателя выступают, во-первых, предоставление имущества во владение или пользование арендатору, а во-вторых, (после передачи) обеспечение возможности для него пользования вещью в соответствии с её назначением (ст.ст. 606 и 611 ГК РФ).

В силу п. 2 ст. 328 ГК РФ в случае непредоставления обязанной стороной предусмотренного договором исполнения обязательства сторона, на которой лежит встречное исполнение, вправе приостановить исполнение своего обязательства.

Коллегия пришла к выводу, что в момент невозможности использования арендованного имущества по независящим от арендатора обстоятельствам арендодатель не осуществляет какого-либо предоставления, соответственно, он не имеет права на получение арендной платы.

Подводя итог, можно сказать, что если невозможность использования арендованного имущества вызвана самим арендодателем, а равно, если такая невозможность вызвана внешними обстоятельствами (природные явления, катастрофы, вмешательство иных лиц), то арендодатель не имеет права на получение арендной платы за такой период – период простоя арендатора.

Как показывает практика, зачастую стороны не согласуют автоматическое продление аренды на срок, равный периоду, когда арендатор не имел возможности использовать арендованное имущество. Представляется, что включение в договоры аренды такого условия (особенно для договоров аренды земельных участков для целей строительства) необходимо.

Так, можно представить ситуацию, при которой застройщик обязывается завершить строительство в течение года с момента получения земельного участка в аренду под угрозой значительных штрафных санкций, однако уполномоченный орган длительное время (например, полгода) неправомерно отказывается выдать ему разрешение на строительство. В данном случае в целях придания отношениям ясности и предотвращения возможных споров рекомендуется исходно оговаривать соответствующий перенос сроков строительства[2].

В. Взыскание переплаты по договору аренды земельного участка при поэтапном вводе МКД

При строительстве МКД в несколько этапов на арендуемом земельном участке неизменно возникает ситуация, когда какой-либо из этапов строительства введён в эксплуатацию и квартиры в нём переданы дольщикам, однако раздел исходного земельного участка не осуществляется застройщиком, так как это требует перевыпуска разрешения на строительство, внесения изменений в проектную декларацию и договоры долевого участия в строительстве и т. п.

---

[1] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 29.01.2015 по делу № 302-ЭС14735, № А19-1917/2013.

[2] Такой перенос может быть автоматическим, осуществляться по заявлению одной из сторон или же может быть осуществлён по соглашению, заключение которого обязательно.

При этом является очевидным, что под построенными и переданными МКД застройщик земельный участок уже не использует, и выплата арендной платы за эту часть участка выглядит необоснованной.

Долгое время регулирование вопросов снижения арендной платы основывалось на формальном подходе судов – только после формирования участка под эксплуатацию МКД прекращается право государственной собственности и договор аренды застройщика в отношении него. Так, Арбитражный суд Московского округа в обзоре за I квартал 2017 года дал следующие разъяснения[1]. Земельный участок, являющийся предметом договора аренды, сформированный и поставленный в установленном порядке на кадастровый учёт и расположенный под многоквартирным жилым домом, с момента введения в действие ЖК РФ выбывает из собственности публично-правового образования. В отношении данного земельного участка в силу закона возникает право общей долевой собственности собственников квартир (помещений) в многоквартирном доме, что исключает право публично-правового образования на получение арендных платежей по ранее заключённому договору аренды. После введения в действие ЖК РФ, независимо от формирования земельного участка под многоквартирным домом, уполномоченный орган соответствующего публично-правового образования утрачивает право на распоряжение земельным участком под таким домом, в том числе путём сдачи его в аренду, и, следовательно, утрачивает право на получение арендных платежей за пользование этим земельным участком. В случае получения уполномоченным органом соответствующего публично-правового образования арендных платежей за пользование земельным участком после его перехода в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме такие платежи подлежат возврату арендатору в качестве неосновательного обогащения. При этом ссылка на п. 4 ст. 1109 ГК РФ не может быть признана обоснованной.

Однако в 2017–2018 годах[2] начала формироваться судебная практика в пользу застройщика о неосновательности получения уполномоченным органом арендной платы за часть участка, где введён в эксплуатацию соответствующий этап строительства МКД.

Так, Верховный Суд РФ признал правомерными выводы нижестоящих судов, что при оплате арендных платежей из расчёта арендной платы подлежали исключению площади земельных участков, занятых многоквартирными домами, по мере первой регистрации права собственности на помещения в каждом построенном многоквартирном доме, а поскольку арендная плата вносилась арендатором земельного участка без соответствующего уменьшения, руководствуясь ст. 1102 ГК РФ, взыскал с учреждения неосновательное обогащение в сумме 253 148,58 руб. Суд учёл, что земельный участок предоставлен для строительства пяти многоквартирных домов, равных по площади, в связи с чем определил соответствующую площадь земельного участка равной 1/5 площади исходного участка для каждого многоквартирного дома[3].

К аналогичным выводам пришёл и АС Дальневосточного округа[4], который указал, что согласно разъяснениям, приведённым в п. 67 Постановления Пленума № 10/22, в том случае, если земельный участок не сформирован и в отношении него не проведён государственный кадастровый учёт, земля под многоквартирным домом находится в собственности соответствующего публично-правового образования. По смыслу п.п. 3 и 4 ст. 16 закона № 189-ФЗ собственник не вправе распоряжаться этой землёй в той части, в которой должен быть сформирован земельный участок под многоквартирным домом. В свою очередь, собственники помещений в многоквартирном доме вправе владеть и пользоваться этим земельным участком в той мере, в какой это необходимо для эксплуатации ими многоквартирного дома, а также объектов, входящих в состав общего имущества в таком доме. Таким образом, при поэтапном строительстве

[1] Обзор судебной практики по спорам, связанным с арендой земель, находящихся в государственной собственности за I квартал 2017 года, утверждённый АС МО.

[2] Отдельные решения попадались и ранее: см. Постановление ФАС Московского округа от 22.08.2012 по делу № А40-98448/11-7-835; Постановление АС Московского округа от 29.08.2012 по делу № А40-50637/11-9-426.

[3] Определение Верховного Суда РФ от 15.11.2018 № 303-ЭС18-18539.

[4] Постановление АС Дальневосточного округа от 07.05.2019 по делу № А51-28452/2017.

собственник земельного участка утрачивает право на получение арендной платы за ту часть земельного участка, на которой расположены построенные объекты и которая необходима для их эксплуатации, поскольку арендатор утрачивает права пользования указанной части земельного участка в связи с возникновением права пользования у владельцев помещений. При этом арендатор должен вносить платежи исходя из площади земельного участка, которая может им использоваться и не находится в законном владении собственников помещений жилого дома. Обязанность арендатора по оплате за пользование земельным участком в той части, на которой расположен введённый в эксплуатацию многоквартирный дом, прекращается с момента первой регистрации права собственности на квартиру в таком доме.

Внесение платы при заключении договора о развитии застроенной территории в случае невозможности осуществления строительства

Верховный Суд РФ рассмотрел дело, а рамках которого рассматривался иск к застройщику о передаче в муниципальную собственность благоустроенных жилых помещений площадью, указанной в договоре. Застройщик заявил встречный иск о признании договора недействительным и о возврате уплаченных им при заключении договора денежных средств и сослался на то, что данный договор о развитии застроенной территории, целью которого в силу ст. 46 ГрК РФ является осуществление строительства, противоречит требованиям градостроительного законодательства, так как на территории, в отношении которой принято решение о её развитии, строительство каких-либо капитальных объектов запрещено.

Суды трёх инстанций удовлетворили первоначальные исковые требования и отказали в удовлетворении встречных исковых требований.

Суды, отказывая обществу в удовлетворении заявленных им встречных требований о признании спорного договора недействительным и о взыскании уплаченных им по договору денежных средств, исходили из того, что указанная сумма перечислена за право заключить спорный договор, которое было им реализовано, и в силу п. 5 ст. 166 ГК РФ заявление застройщика о недействительности сделки не имеет правового значения, если ссылающееся на недействительность лицо действует недобросовестно, в частности, если его поведение после заключения сделки давало основания другим лицам полагаться на действительность сделки.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила названные судебные акты и направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, указав при этом следующее.

В результате исполнения договора о развитии территории достигаются как цели, преследуемые органом местного самоуправления за счёт средств исполнителя (застройщика) по увеличению жилищного фонда, в том числе по сносу аварийных домов, предоставлению благоустроенного жилья гражданам, проживающим в аварийных и подлежащих сносу домах, передаче в муниципальную собственность дополнительного жилья, так и цели, преследуемые застройщиком, по получению земельных участков в границах подлежащей развитию территории для капитального строительства и получению прибыли в результате использования и реализации построенных объектов. В градостроительном законодательстве отсутствуют нормы, из которых бы следовало, что развитие застроенных территорий может осуществляться в целях благоустройства территории без возведения капитальных объектов.

Поскольку по своей правовой природе существенные условия договора о развитии застроенной территории являются взаимными обязательствами органа местного самоуправления и лица, заключившего договор о развитии застроенной территории с органом местного самоуправления (п. 1 ст. 2, п. 1 ст. 307, п. 1 ст. 307.1 ГК РФ), к отношениям сторон подлежат применению также нормы гражданского законодательства.

Ни одна из сторон обязательства, по условиям которого предусмотрено встречное исполнение, не вправе требовать по суду исполнения, не предоставив причитающегося с неё по обязательству другой стороне (п. 3 ст. 328 ГК РФ).

Специальным законодательством об обязательствах, возникающих из договора о развитии застроенной территории, не предусмотрено возложение на застройщика риска невозможности

исполнения обязательств муниципального образования, то есть обязанность исполнять договор без встречного предоставления со стороны муниципального образования, что, по сути, превращало бы предоставление застройщика в дарение.

Для применения п. 5 ст. 166 ГК РФ к заявлению застройщика о недействительности договора требуется установление недобросовестности застройщика. Однако, поскольку решение о развитии застроенной территории и проведении аукциона принимала администрация, застройщик, полагавшийся на действия органа публичной власти, не может быть признан недобросовестным. К тому же применение п. 5 ст. 166 ГК РФ не может изменить структуру договорных отношений со встречных на безвозмездные с учётом положений ст. 328 ГК РФ[1].

Данная правовая позиция была воспринята судами нижестоящих инстанций[2]. Дополнительно отметим, что, несмотря на то, что названные правовые выводы были сделаны применительно к правоотношениям сторон, возникшим из договора о развитии застроенной территории[3], полагаем, они в равной степени применимы к отношениям из договора о комплексном развитии застроенной территории[4], который пришёл на смену прежнему регулированию отношений по комплексному развитию.

Правовая позиция, которая была сформулирована Верховным Судом РФ в отношении договоров о развитии застроенной территории, была применена в одном из дел по спору, возникшему из инвестиционного договора.

В деле, о котором идёт речь, между инвестором и публично-правовым образованием был заключён инвестиционный договор. В соответствии с его условиями инвестор принял на себя обязательство за счёт собственных средств реконструировать находящееся в публичной собственности здание под образовательное учреждение и впоследствии использовать его для названных целей.

Осуществить такую реконструкцию инвестор не смог в связи с действующей градостроительной документацией, которая не предусматривала размещение на соответствующей территории объектов с названным разрешённым использованием. В связи с тем, что инвестор не смог удовлетворить свой материально-правовой интерес, который заключался в возможности использовать здание после проведения работ по реконструкции, отказ в возврате ему инвестиционного взноса Верховный Суд РФ справедливо посчитал грубым нарушением баланса интересов сторон договора и взыскал с бюджета полученные им в рамках исполнения инвестиционного договора денежные средства[5].

Споры относительно обременительных, но законных условий договоров, заключение которых для публичного образования обязательно

Органы власти субъектов и муниципальных образований в целях обеспечения реализации полномочий по предоставлению земельных участков утверждают формы договоров аренды, купли-продажи и др., называя их типовыми.

Однако зачастую предложенные в таких формах условия могут быть излишне обременительны, невыгодны для частного лица, желающего получить участок, например, в собственность или в аренду, что вызывает споры между частным лицом и публичным субъектом по поводу договорных условий.

Зачастую суды встают на сторону публичных образований, указывая, что сформулированные органами публичного образования условия являются типовыми, следовательно, заключе-

[1] П. 29 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2020), утв. Президиумом ВС РФ от 25.11.2020.

[2] Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 22.12.2020 по делу № А43-36660/2019.

[3] Глава 5.1 признана утратившей силу Федеральным законом от 30.12.2020 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» (далее – закон № 494-ФЗ).

[4] Закон № 494-ФЗ ГрК РФ был дополнен главой 10.

[5] Определение СК ЭС Верховного Суда РФ от 21.03.2023 № 307-ЭС22-22917.

ние договора на условиях иных, чем указано в форме, невозможно. Для заключения договоров на иных условиях требуется внесение изменений в соответствующие формы.

Другим правовым аргументом выступает то, что суд не вправе определять хозяйственную целесообразность спорных условий, но может лишь исключить те спорные условия, которые противоречат императивным нормам закона. Разрешение споров по согласованию условий, которые таким нормам не противоречат, но которые невыгодны той или иной стороне, не относится к компетенции суда.

Между тем подобная аргументация судов не соответствует закону.

Во-первых, необходимо иметь в виду, что ни субъект РФ, ни муниципальное образование не могут издавать типовые формы договоров. Типовые формы договоров – это нормативно-правовые акты, которые содержат нормы гражданского права, а согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ, ст. 3 ГК РФ акты, содержащие нормы гражданского права, могут приниматься только на федеральном уровне. Кроме того, в силу п. 4 ст. 426 ГК РФ типовые договоры могут издаваться только в случаях, предусмотренных законом, и только федеральным правительством и уполномоченными им федеральными органами исполнительной власти.

Таким образом, подобные «типовые» формы договоров, изданные субъектами РФ и муниципалитетами, следует рассматривать лишь как внутреннее указание соответствующих публичных образований своим органам, т. е. самому себе. Такие формы необязательны для частных лиц – они могут с ними не соглашаться и вступать в переговоры по отдельным условиям.

Во-вторых, если публичное образование, получив протокол разногласий по условиям договора, отклоняет его (а равно не даёт никакого ответа), то частное лицо вправе передать разногласия, возникшие при заключении договора, на рассмотрение суда (абз. 2 п. 2 ст. 445 ГК).

Как неоднократно указывали суды различных инстанций[1], механизм судебного разрешения преддоговорного спора (абз. 2 п. 2 ст. 445 ГК РФ) состоит в том, что суд оценивает спорные условия не только на предмет их несоответствия императивным нормам закона, но осуществляет их оценку на предмет соблюдения баланса интересов сторон, хотя бы такие условия и соответствовали закону.

При ином подходе следовало бы признать за лицом, обязанным к заключению договора, право свободно злоупотреблять переговорной позицией путём предложения хотя и формально законных, но невыгодных условий. Подобный подход означал бы возможность обхода правил об обязательном заключении договоров.

Таким образом, в случае несогласия частного лица с условиями, которые ему предлагает публичное образование, такое лицо вправе обратиться в компетентный суд, который в ходе рассмотрения преддоговорного спора должен утвердить договор в компромиссной для сторон редакции. Суд должен адаптировать договор таким образом, чтобы его условия отвечали принципу соблюдения баланса интересов, были адекватны, учитывали обычно предъявляемые в обороте требования к лицам, находящимся в схожей хозяйственной ситуации.

Оспаривание решений уполномоченных органов об отмене ранее выданной разрешительной документации в порядке самоконтроля

Уполномоченные органы в своей правоприменительной практике широко пользуются предоставленным им правом[2] на отмену ранее принятого правового акта в порядке самоконтроля. Безусловно, отмена ранее выданного РнС, особенно на стадии, когда строительство объекта идёт полным ходом, влечёт значительные неблагоприятные последствия для застройщика.

---

[1] Определение ВС РФ от 08.08.2016 № 309-ЭС16-7162 по делу № А60-37667/2014; Определение ВС РФ от 05.05.2016 № 305-ЭС15-19695, № А40-214066/2014; Постановление АС Северо-Кавказского округа от 16.08.2016 по делу № А32-11642/2015; Постановление ФАС Поволжского округа от 10.09.2012 по делу № А72-5193/2011; Постановление ФАС Поволжского округа от 26.03.2012 по делу № А12-8549/2011.

[2] Ранее право уполномоченных органов на отмену ранее принятого правового акта в порядке самоконтроля было предусмотрено ст. 48 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ). В связи с принятием Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – закон № 33-ФЗ) ст. 48 закона № 131-ФЗ утратила силу (пп. 1 п. 1 ст. 93 закона № 33-ФЗ). В настоящее время данное право предусмотрено п. 1 ст. 54 закона № 33-ФЗ).

На текущий момент сложилась единообразная судебная практика, согласно которой данное право практически безусловно признаётся уполномоченными органами с оговоркой о том, что такая отмена не может носить произвольный характер, ставиться в зависимость исключительно от усмотрения данных органов, должна быть законной и обоснованной, не нарушать права граждан[1].

Вместе с тем сложившийся правовой подход (при отсутствии законодательной регламентации границ полномочия на самоконтроль и пресекательных сроков для его реализации) сводится к тому, что уполномоченные органы фактически не ограничены во времени в реализации такого права, реализация названного правомочия признаётся законной и обоснованной при наличии выявленных и подтверждённых нарушений при принятии правового акта[2], зачастую вне зависимости от существенности нарушения, пределы полномочий на выявление соответствующих нарушений толкуются судами расширительно[3].

В связи с чем у застройщика есть шанс оспорить принятый в порядке самоконтроля ненормативный правовой акт при условии, что на момент его принятия отсутствовали какие-либо нарушения со стороны уполномоченного органа, а также застройщика (в том числе отсутствовали недостатки документов, представленных застройщиком для получения соответствующей разрешительной документации).

В 2022 году положения абз. 1 п. 1 ст. 48 закона № 131-ФЗ[4] стали предметом конституционной проверки. Конституционный Суд РФ признал их непротиворечащими Конституции РФ, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования данная норма не предполагает возможности самостоятельной отмены органами местного самоуправления разрешения на ввод объекта в эксплуатацию после регистрации права собственности на этот объект в ЕГРН[5].

Следует отметить, что суды восприняли данное Конституционным Судом РФ толкование. Анализ сформировавшейся после принятия Постановления № 48-П судебной практики позволяет сделать вывод о том, что соответствующая правовая позиция применяется не только в делах со схожим набором обстоятельств (отмена РнВ после регистрации права собственности на объект в ЕГРН[6], но и в случаях отмены ранее изданного ненормативного правового акта, на основании которого у участника гражданского оборота возникли те или иные права, зарегистрированные в ЕГРН[7].

Вместе с тем едва ли можно ожидать, что судебная практика по рассмотрению дел об оспаривании принятых в порядке самоконтроля ненормативных правовых актов коренным образом изменится.

Отмена ранее выданной разрешительной документации влечёт для застройщика возникновение убытков, соответственно, и право требовать их возмещения. Несмотря на то, что подобные требования крайне редко удовлетворяются судами, отметим несколько дел, где иски застройщиков увенчались успехом.

---

[1] Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 26.05.2011 № 739-О-О, от 22.03.2012 № 486-О-О, от 29.01.2015 № 140-О, от 19.12.2017 № 3094-О, от 27.01.2022 № 4-О, п. 22 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации», п. 37 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2022), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 01.06.2022.

[2] П. 25 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2019), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.07.2019.

[3] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ № 308-ЭС22-6253 от 09.11.2022.

[4] В настоящее время право уполномоченного органа на отмену ранее принятого правового акта в порядке самоконтроля предусмотрено п. 1 ст. 54 закона № 33-ФЗ.

[5] Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2022 № 48-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого части 1 статьи 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой граждан Ю. А. Плахтеевой, А. Ю. Савушкиной и А. Ю. Яковлевой» (далее – Постановление № 48-П).

[6] Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 01.12.2022 № Ф04-6067/2022 по делу № А46-23453/2021.

[7] Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11.09.2023 № Ф08-8758/2023 по делу № А15-3087/2022; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 18.08.2023 № Ф08-7297/2023 по делу № А15-1078/2022.

Арбитражным судом Московского округа было рассмотрено дело, где застройщик взыскивал с администрации муниципального образования убытки в сумме неустоек и штрафов за несвоевременную передачу объектов долевого строительства в МКД, строительство которых застройщик несколько месяцев не осуществлял, поскольку РнС было отменено уполномоченным органом в порядке самоконтроля.

Вступившим с законную силу судебным актом по другому делу постановление администрации об отмене ранее выданных РнС было признано недействительным, при этом в период своего действия такое постановление нарушало права и законные интересы истца. Суды трёх инстанций поддержали застройщика и взыскали с администрации убытки[1].

В другом деле суд взыскал в пользу застройщика убытки, понесённые в связи со сносом самовольной постройки. На строительство здания было выдано РнС, которое в дальнейшем было отменено в порядке самоконтроля. Оспорить отмену застройщику не удалось, в удовлетворении требований о признании недействительным принятого в порядке самоконтроля акта было отказано. При этом суды взыскали в пользу застройщика убытки в размере рыночной стоимости затрат, произведённых на строительство объекта. Размер таких затрат был определён по результатам судебной экспертизы[2].

Возможности оспаривания Генерального плана

Генеральный план является нормативно-правовым актом, и его оспаривание осуществляется с учётом особенностей, установленных Кодексом об административном судопроизводстве РФ.

С учётом предмета регулирования Генерального плана его оспаривание существенно осложнено двумя обстоятельствами:

- высокая абстрактность норм;
- сложности доказывания наличия заинтересованности в оспаривании нормативного акта.

В абсолютном большинстве случаев представители государственных органов в защиту оспариваемого Генерального плана указывают на то, что Генеральный план не создаёт ограничений, так как функциональное зонирование не создаёт само по себе ограничений, ибо ограничения устанавливаются в ПЗЗ. В качестве второго аргумента всегда приводится довод о том, что с учётом того, что Генеральный план не должен учитывать текущее использование и носит характер планов по развитию, любые возражения против него не могут оцениваться судом, так как это оценка целесообразности принятого государственным органом решения, что выходит за пределы компетенции суда[3].

В таких условиях оспаривание Генерального плана может быть успешным со ссылкой только на общие принципы градостроительного законодательства (ст. 2 ГрК РФ): в том числе принципы обеспечения комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, обеспечения сбалансированного учёта экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности.

В настоящее время существует немногочисленная, но очень характерная практика ВС РФ[4] по возможности оспаривания Генерального плана в рамках оценки судом баланса частных и публичных интересов, указывая на следующее: «Обладая достаточно широкой дискрецией

[1] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.06.2022 № Ф05-9759/2022 по делу № А41-51428/2021.

[2] Определение Верховного Суда РФ от 19.05.2020 № 306-ЭС20-5873 по делу № А12-47112/2018.

[3] П. 28 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

[4] Например, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 06.03.2019 № 78-АПА19-5; Апелляционное определение Верховного Суда РФ № 2-АПА19-13 от 07.11.2019; Решение Санкт-Петербургского городского суда от 27.01.2020 по делу № 3а-31/2020 (решение оставлено без изменения Апелляционным определением Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 17.06.2020 по делу № 66а-299/2020, Кассационным определением Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 20.01.2021 по делу № 8а-22646/2020).

в сфере градостроительства, органы местного самоуправления при изменении правового регулирования не могут действовать произвольно и должны, учитывая соответствующие финансово-экономические возможности, соблюдать баланс частных интересов граждан и публичных интересов муниципального образования, конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности, которые, как указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, предполагают сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм».

Таким образом, для успешного оспаривания Генерального плана необходимо сосредоточиться на нарушении баланса частных и публичных интересов, избегая доводов о нецелесообразности принятых решений.

Помимо этого, если оспариваемые положения Генерального плана нашли своё отражение в ПЗЗ, то одновременно с административным иском по оспариванию Генерального плана необходимо подавать иск об оспаривании ПЗЗ в соответствующей части и приостанавливать его рассмотрение до разрешения спора по Генеральному плану.

Досудебное обжалование решений, действий (бездействия) уполномоченных органов

Ст. 11.4 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ[1] предусмотрено обязательное досудебное обжалование с 01.01.2028 принятых в ходе предоставления государственных услуг решений и осуществлённых действий (бездействия) органов или их должностных лиц, предоставляющих государственные услуги в рамках осуществляемых федеральными органами исполнительной власти иных видов разрешительной деятельности.

Одновременно Правительству РФ предоставлено право устанавливать для отдельных видов разрешительной деятельности более ранний срок начала применения обязательной административной процедуры обжалования.

Названное полномочие реализовано Правительством РФ путём принятия Распоряжения от 17.08.2024 № 2229-р[2].

Данным распоряжением закреплено обязательное досудебное обжалование с 01.09.2024 решений, действий (бездействия) федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций и исполнительных органов субъектов РФ, принятых в ходе предоставления в том числе следующих государственных услуг в сфере осуществления градостроительной деятельности:

- выдача разрешений на строительство (обжалование действий Минстроя России, Росавтодора, Роснедр, исполнительных органов субъектов РФ);
- выдача разрешений на ввод объекта в эксплуатацию (обжалование действий Минстроя России, Росавтодора, Роснедр, исполнительных органов субъектов РФ);
- выдача разрешений на ввод искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию (обжалование действий Минстроя России);
- утверждение документации по планировке территории, предусматривающей размещение объектов федерального значения и иных объектов капитального строительства, размещение которых планируется на территориях 2 и более субъектов РФ, в том числе на территории закрытого административно-территориального образования (далее – ЗАТО), границы которого не совпадают с границами субъектов РФ (за исключением случаев, когда полномочие на утверждение документации по планировке территории возложено на иные фе-

[1] В Федеральном законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусмотрена процедура обязательного досудебного обжалования решений, действий (бездействия) уполномоченных органов, принятых в ходе предоставления государственных услуг (далее – закон № 210-ФЗ).

[2] Распоряжение Правительства РФ от 17.08.2024 № 2229-р «Об обжаловании принятых в ходе предоставления государственных услуг решений и осуществлённых действий (бездействия) органов или их должностных лиц, предоставляющих государственные услуги в рамках осуществляемых федеральными органами исполнительной власти видов разрешительной деятельности».

деральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ) (обжалование действий Минстроя России);

- внесение изменений в документацию по планировке территории, предусматривающую размещение объектов федерального значения и иных объектов капитального строительства, размещение которых планируется на территориях 2 и более субъектов РФ, в том числе на территории ЗАТО, границы которого не совпадают с границами субъектов РФ (за исключением случаев, когда полномочие на утверждение документации по планировке территории возложено на иные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ) (обжалование действий Минстроя России);
- выдача разрешения на проведение работ по созданию искусственного земельного участка (обжалование действий Минстроя России);
- государственная экспертиза проектной документации (обжалование действий Минстроя России, исполнительных органов субъектов РФ);
- государственная экспертиза результатов инженерных изысканий (обжалование действий Минстроя России, исполнительных органов субъектов РФ).

В связи с изложенным необходимо учитывать следующие особенности такого обжалования:

1) обжалованию подлежат решения, действия (бездействие) названных федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций и исполнительных органов субъектов РФ (т. е., например, отказы в выдаче разрешения на строительство, принятые органом местного самоуправления, не подлежат обязательному досудебному обжалованию);
2) жалоба может быть подана только в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг, регионального портала государственных и муниципальных услуг – в отношении государственных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти субъекта РФ, или с использованием иных государственных информационных систем, определённых Правительством РФ;
3) срок подачи жалобы – тридцать календарных дней со дня, когда заявитель узнал или должен был узнать о нарушении своих прав.
   Пропущенный по уважительной причине срок обращения с жалобой может быть восстановлен по ходатайству заявителя в случае, если должностное лицо разрешительного органа, рассматривающее жалобу, признает причину пропуска срока уважительной, а срок подачи ходатайства о восстановлении пропущенного срока разумным;
4) срок рассмотрения жалобы – не более пятнадцати рабочих дней;
5) соблюдение досудебного порядка до обращения в суд для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей является обязательным;
6) исчерпывающий перечень оснований для принятия решения об отказе в рассмотрении жалобы предусмотрен п. 13 ст. 11.4 закона № 210-ФЗ.

При этом отказ в рассмотрении жалобы по причине подачи её после истечения срока без ходатайства о восстановлении пропущенного срока или при отказе в удовлетворении такого ходатайства не является препятствием для последующего обращения в суд для оспаривания соответствующих решений, действий (бездействия) уполномоченного органа.

В случае, если в рассмотрении жалобы будет отказано по иным перечисленным в п. 13 ст. 11.4 закона № 210-ФЗ основаниям, досудебный порядок обжалования не считается соблюдённым, в связи с чем заинтересованное лицо не может обратиться в суд для обжалования решений разрешительного органа, действий (бездействия) его должностных лиц.

Требования к содержанию жалобы перечислены в п. 5 ст. 11.4 закона № 210-ФЗ.

После рассмотрения жалобы по существу (или при принятии разрешительным органом отказа в рассмотрении жалобы по причине подачи её после истечения срока без ходатайства о восстановлении пропущенного срока или при отказе в удовлетворении такого ходатайства) заинте-

ресованное лицо вправе обжаловать решения, действия (бездействие) уполномоченного органа в судебном порядке.

Также отмечаем, что ФАС РФ и её территориальные органы рассматривают в порядке, предусмотренном ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – закон № 135-ФЗ), жалобы на акты и (или) действия (бездействие) федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления либо иных осуществляющих функции указанных органов органа или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, должностных лиц указанных органов или организаций (далее – уполномоченный орган) при осуществлении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами градостроительных отношений, мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, предусмотренных ст. 5.2 ГрК РФ, в части:

- нарушения установленных сроков осуществления мероприятий по реализации проекта по строительству;
- предъявления требования осуществить мероприятия при реализации проекта по строительству, не предусмотренные ст. 5.2 ГрК РФ, и (или) получить документы, сведения, материалы, согласования, не включённые в предусмотренный законодательством РФ о градостроительной деятельности реестр документов, сведений, материалов, согласований, необходимых для реализации проекта по строительству объекта капитального строительства;
- незаконного отказа в приёме документов, заявлений;
- предъявления к лицу, подавшему жалобу, документам и информации требований, не установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ, нормативными правовыми актами субъектов РФ, в случае осуществления мероприятий по реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, предусмотренных ст. 5.2 ГрК РФ.

В соответствии со ст. 5.2 ГрК РФ к числу мероприятий по реализации проекта по строительству относятся в том числе:

- подготовка и утверждение документации по планировке территории;
- предоставление разрешения на условно разрешённый вид использования земельного участка, в том числе проведение общественных обсуждений или публичных слушаний по проекту решения о предоставлении такого разрешения;
- предоставление разрешения на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объекта капитального строительства, в том числе проведение общественных обсуждений или публичных слушаний по проекту решения о предоставлении такого разрешения;
- выдача градостроительного плана земельного участка;
- выдача разрешения на строительство (за исключением случаев, если для строительства объекта капитального строительства не требуется выдача разрешения на строительство), внесение изменений в разрешение на строительство, присвоение адреса объекту адресации;
- направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке;
- выдача разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, внесение изменений в разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию (в предусмотренных ГрК РФ случаях);

- направление уведомления о соответствии построенного, реконструированного объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности либо несоответствии построенного, реконструированного объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности.

Согласно п. 5.1 ст. 18.1 закона № 135-ФЗ обжалование актов и (или) действий (бездействия) уполномоченного органа, в порядке, установленном ст. 18.1 закона № 135-ФЗ, допускается не позднее чем в течение трёх месяцев со дня принятия акта и (или) совершения действия (бездействия) уполномоченного органа.

Требования к форме и содержанию жалобы установлены п. 6 ст. 18.1 закона № 135-ФЗ. Жалоба может быть направлена в антимонопольный орган посредством почтовой или факсимильной связи, электронной почты либо иным способом (п. 7 ст. 18.1 закона № 135-ФЗ).

Антимонопольный орган обязан рассмотреть жалобу по существу в течение семи рабочих дней со дня поступления жалобы, за исключением случая, предусмотренного п. 14 ст. 18.1 закона № 135-ФЗ.

В соответствии с п. 14.1 ст. 18.1 закона № 135-ФЗ, если при рассмотрении жалобы комиссии антимонопольного органа необходимо получение дополнительной информации, срок принятия решения может быть продлён однократно на срок, установленный п. 14 ст. 18.1 закона № 135-ФЗ.

Таким образом, общий срок рассмотрения антимонопольным органом жалобы в порядке ст. 18.1 закона № 135-ФЗ не может превышать 14 (четырнадцати) рабочих дней.

В некоторых случаях, например, в случае непринятия уполномоченным органом соответствующего решения в установленный срок (т. е. в случае бездействия уполномоченного органа) обращение с жалобой в антимонопольный орган может быть эффективным.

Вместе с тем в случае, когда речь идёт об оказании государственных услуг, перечисленных в Распоряжения от 17.08.2024 № 2229-р (например, при выдаче разрешений на строительство или ввод объекта в эксплуатацию органом исполнительной власти субъекта РФ), следует дополнительно оценить целесообразность обращения с жалобой в антимонопольный орган.

Наличие такой жалобы может явиться основанием для принятия решения об отказе в рассмотрении жалобы в порядке ст. 11.4 закона № 210-ФЗ в соответствии с пп. 5 п. 13 ст. 11.4 в связи с тем, что заявитель, ранее подавший жалобу в уполномоченный орган, подал другую жалобу по тому же предмету и по тем же основаниям. В свою очередь, наличие такого решения не является доказательством соблюдения обязательного досудебного порядка обжалования, соответственно, заинтересованное лицо не может защитить свои интересы в судебном порядке. Таким образом, в случае, если речь идёт об обжаловании решений, действий (бездействия), для которых Распоряжением от 17.08.2024 № 2229-р предусмотрено их обязательное досудебное обжалование, обжалование таких решений, действий (бездействия) в порядке ст. 18.1 закона № 135-ФЗ представляется нецелесообразным.

В случае оказания государственных услуг в рамках осуществления иных предусмотренных ст. 5.2 ГрК РФ мероприятий по реализации проекта по строительству соответствующие решения, действия (бездействие) уполномоченного органа могут быть обжалованы в ФАС РФ в порядке ст. 18.1 закона № 135-ФЗ. При этом такой досудебный порядок обжалования не является обязательным, и заинтересованное лицо вправе обжаловать решения, действия (бездействие) уполномоченного органа в суде без предварительного обращения с жалобой в антимонопольный орган.

Также отмечаем, что при соблюдении обязательного досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) уполномоченных органов установленные АПК РФ и КАС РФ сроки на обращение в суд должны исчисляться с момента получения заявителем копии решения органа, принятого по поданной в административном порядке жалобе. Как неоднократно отмечал Верховный Суд РФ, иной подход противоречит правовой природе досудебного способа разрешения спора, направленного на прекращение конфликта без судебного участия и предпо-

лагающего исчерпание сторонами всех возможных внесудебных способов и средств разрешения такого конфликта до обращения в суд[1].

В случае обжалования решений, действий (бездействия) уполномоченных органов в порядке ст. 18.1 закона № 135-ФЗ (т. е. по усмотрению заинтересованного лица) и пропуска установленного срока на обращение в суд, обращение с жалобой может являться основанием для восстановления срока (п.п. 6, 7 ст. 219 КАС РФ, п. 4 ст. 198 АПК РФ)[2].

[1] Определение Верховного Суда РФ от 25.12.2017 № 306-КГ17, Определение Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 310 КГ14-8575, Определение Верховного Суда РФ от 16.12.2014 № 305-КГ14-78, п. 5 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2015), утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 04.03.2015.

[2] Абз. 5 п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».



4 ОСОБЕННОСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ И ПРОЕКТОВ ГЧП

4.1. КОНЦЕССИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ И СОГЛАШЕНИЯ О ГЧП: ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Несмотря на то, что государственно-частное партнёрство (далее – ГЧП) сейчас довольно популярно и этот институт активно развивается, на практике ГЧП до сих пор иногда путают с иными формами взаимодействия государства и инвестора (т. н. формами государственно-частного взаимодействия)[1].

Связано это, прежде всего, с неправильным пониманием того, что такое ГЧП. На федеральном уровне предусмотрены две формы ГЧП:

- концессионное соглашение согласно закону № 115-ФЗ[2];
- соглашение о государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве (далее – СГЧП) согласно закону № 224-ФЗ[3].

Концессионные соглашения и СГЧП – это гражданско-правовые договоры, заключаемые между публично-правовым образованием (РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием) и частной стороной[4] на длительный срок.

Предмет таких соглашений – создание, строительство и (или) реконструкция[5] частной стороной объекта соглашения (объекта инфраструктуры, например, автомобильной дороги, транспортного объекта, объекта здравоохранения, образования, спорта, туризма, объекта обращения

[1] Например, государственные, муниципальные контракты на проектирование и строительство объектов инфраструктуры, контракты жизненного цикла, офсетные контракты, специальные инвестиционные контракты, договоры аренды с инвестиционными обязательствами, создание юридических лиц с публичным участием, комплексное развитие территории, соглашения о защите и поощрении капиталовложений, проч.

[2] Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

[3] Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] В некоторых случаях в соглашениях, заключаемых между муниципальным образованием и частной стороной, участвует и третья сторона – субъект РФ. Это отдельные концессионные соглашения в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, отдельные концессионные соглашения и СГЧП в отношении объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

[5] Круг обязанностей частной стороны на инвестиционной стадии определяется в зависимости от формы ГЧП и особенностей проекта.

с твёрдыми коммунальными отходами), получение частной стороной прав на объект, а также эксплуатация и техническое обслуживание стороной/сторонами[1] данного объекта в течение срока, установленного соглашением.

В качестве объекта соглашения по общему правилу выступает недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением. Исчерпывающий перечень возможных объектов соглашения определён, соответственно, в ст. 4 закона № 115-ФЗ и ст. 7 закона № 224-ФЗ (подробнее см. раздел 4.3).

Заключение концессионных соглашений и СГЧП по общему правилу осуществляется:

- в рамках процедуры частной инициативы (инициатор – частное лицо). По данным Минэкономразвития России, этот способ заключения соглашения является наиболее распространённым[2];
- путём проведения торгов в форме конкурса (инициатор – РФ, субъект РФ и (или) муниципальное образование в лице уполномоченных органов). С 1 января 2026 года открытый конкурс проводится только в электронной форме;
- без процедуры частной инициативы и конкурса – с концессионером, определённым решением Правительства РФ[3].

В рамках наиболее распространённой процедуры – частной инициативы – частная сторона подаёт предложение, включающее в себя среди прочих документов проект соглашения. Указанное предложение после его согласования с публичной стороной размещается на сайте торгов для приёма заявок от иных интересантов. В случае отсутствия иных заинтересованных в проекте лиц соглашение заключается с инициатором без проведения конкурса. В случае поступления заявок от третьих лиц проводится конкурс по общим правилам с некоторыми особенностями[4].

---

[1] Распределение обязанностей на эксплуатационной стадии определяется в зависимости от формы ГЧП и договорённостей сторон.

[2] Так, в 2024 году из 265 концессионных соглашений 165 были заключены в рамках процедуры частной инициативы по данным Минэкономразвития России. Результаты мониторинга заключения и реализации заключённых концессионных соглашений, в том числе на предмет соблюдения сторонами концессионного соглашения взятых на себя обязательств по достижению целевых показателей, содержащихся в концессионном соглашении, сроков их реализации, объёма привлекаемых инвестиций и иных существенных условий концессионного соглашения, за 2024 год – https://www.economy.gov.ru/material/file/download/10ef2932f42fbee722febf4efb2c011f/rezultaty_monitoringa_za_2024_115-fz.pdf

[3] См. п. 1 ст. 37 закона № 115-ФЗ, примеры – Распоряжение Правительства РФ от 20.03.2025 № 649-р «О Перечне организаций, определённых концессионерами, с которыми субъектами Российской Федерации могут быть заключены концессионные соглашения без проведения конкурса, на основании которых осуществляются создание и (или) реконструкция объектов, на которых осуществляется обработка, накопление, утилизация, обезвреживание, размещение твёрдых коммунальных отходов…», Распоряжение Правительства РФ от 21.05.2022 № 1276-р «О Перечне организаций, определённых концессионерами, с которыми субъектами Российской Федерации могут быть заключены концессионные соглашения без проведения конкурса, на основании которых реализуются инвестиционные проекты по созданию инновационной образовательной среды (кампусов)…», Распоряжение Правительства РФ от 14.05.2021 № 1242-р «Об определении концессионера, с которым могут быть заключены концессионные соглашения без проведения конкурса, на основании которых реализуются проекты, предусматривающие создание в субъектах Российской Федерации дополнительных мест в общеобразовательных организациях в связи с ростом числа обучающихся, вызванным демографическим фактором», Распоряжение Правительства РФ от 29.08.2014 № 1662-р (о заключении концессионного соглашения в отношении объектов, предназначенных для взимания платы, используемых в целях обеспечения функционирования системы взимания платы в счёт возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешённую максимальную массу свыше 12 тонн), Распоряжение Правительства РФ от 30.08.2017 № 1859-р (о заключении концессионного соглашения в отношении объекта здравоохранения – Центр микрохирургии глаза в Екатеринбурге), Распоряжение Правительства РФ от 31.05.2018 № 1089-р (о заключении концессионного соглашения в отношении объектов, предназначенных для складирования, хранения и ремонта имущества Вооружённых Сил РФ в Севастополе).

[4] Так, при проведении конкурса на право заключения концессионного соглашения конкурсная документация может предусматривать обязанность лица, с которым заключено концессионное соглашение, возместить лицу, выступившему с инициативой заключения концессионного соглашения, расходы на подготовку предложения о заключении концессионного соглашения в размере, не превышающем предельного размера расходов, установленного Правительством Российской Федерации (п. 4.9-3 ст. 37 закона № 115-ФЗ). Кроме того, такая конкурсная документация не должна содержать требований, необоснованно ограничивающих доступ лица, выступающего с инициативой заключения концессионного

Необходимые для реализации проекта земельные участки передаются частной стороне отдельно, во исполнение заключённых концессионных соглашений, СГЧП. Как правило, речь идёт о договоре аренды, заключаемом без торгов (пп. 23 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ). (Подробнее см. раздел 4.5.)

По общему правилу финансирование соглашений осуществляется частным лицом; инвестиции окупаются за счёт поступлений от использования объекта соглашения – например, оказания медицинской помощи, оказания гостиничных услуг. Однако и законом № 115-ФЗ, и законом № 224-ФЗ предусмотрена возможность финансового участия публичной стороны в расходах частной стороны на инвестиционной и эксплуатационной стадиях реализации проекта и (или) возмещения недополученных доходов частной стороны.

При этом законодатель устанавливает ряд ограничений для такого публичного финансирования. Так, в частности, закон № 115-ФЗ предусматривает, что предельный размер финансового участия концедента должен быть меньше общего размера расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, а также на использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества[1]. Отдельное ограничение установлено для капитального гранта[2], выплачиваемого концедентом, – он не может превышать 80 % расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения. Аналогичные положения предусмотрены в законе № 224-ФЗ с 2024 года[3]. Также с 1 января 2025 года начали действовать ограничения для дотационных регионов и муниципальных образований в отношении отдельных расходов бюджетов на концессии и СГЧП[4].

Отметим, что в отдельных сферах есть примеры федерального софинансирования обязательств публичной стороны по концессионным соглашениям и СГЧП[5]. Введение такого федерального софинансирования стимулирует развитие ГЧП в соответствующих сферах.

В отношении капиталоёмких проектов существенную часть финансирования на инвестиционной стадии, по общей практике, предоставляют кредитные организации. В отличие от обычного финансирования финансирование для концессионных соглашений и СГЧП является про-

---

соглашения, или кого-либо из участников конкурса к участию в конкурсе и (или) создающих лицу, выступающему с инициативой заключения концессионного соглашения, или кому-либо из участников конкурса преимущественные условия участия в конкурсе (п. 4.9-2 ст. 37 закона № 115-ФЗ).

[1] Указанными расходами признаются обоснованные и документально подтверждённые затраты, которые осуществлены (понесены) концессионером и концедентом на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, а также на использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества и могут включать в том числе расходы на уплату процентов и иных платежей по кредитам (займам), привлечённым концессионером в целях исполнения своих обязательств по концессионному соглашению, страхование риска случайной гибели и (или) случайного повреждения объекта концессионного соглашения и иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества, обеспечение исполнения концессионером обязательств по концессионному соглашению и т. д.

[2] Под капитальным грантом понимается финансирование концедентом на этапе создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения.

[3] Федеральный закон от 08.08.2024 № 302-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] Федеральный закон от 13.07.2024 № 177-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[5] Например, в отношении объектов обращения с ТКО см. Приложение № 28 к Постановлению Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды»; в отношении объектов спортивной инфраструктуры см. Паспорт федерального проекта «Бизнес-спринт (Я выбираю спорт)» (утв. Проектным комитетом по федеральным проектам «Развитие физической культуры и массового спорта», «Бизнес-спринт (Я выбираю спорт)», «Развитие спорта высших достижений»», протокол от 23.12.2021 № 1); в отношении автомобильных дорог и общественного транспорта см. Постановление Правительства РФ от 20.12.2017 № 1596 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы»; в отношении школ см. Приложение № 27 к Постановлению Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования», в отношении университетских кампусов см. Постановление Правительства РФ от 28.07.2021 № 1268 «О реализации проекта по созданию инновационной образовательной среды (кампусов) с применением механизмов государственно-частного партнёрства и концессионных соглашений в рамках федерального проекта «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров» национального проекта «Наука и университеты».

ектным, т. е. источником погашения задолженности являются денежные потоки, генерируемые проектом. При этом условия финансирования концессионных соглашений и СГЧП, в том числе процентные ставки, по общему правилу привлекательнее для частной стороны, чем в обычных инвестиционных проектах. Предоставление финансирования на таких условиях возможно при наличии гарантии погашения задолженности кредитной организации, в т. ч. наличия прямого соглашения между публичной стороной, частной стороной и кредитной организацией. Также следует отметить, что в отдельных сферах значительная часть проектов реализуется с привлечением льготного финансирования от специально созданных для этой цели игроков (например, в сфере ТКО – с использованием инструментов поддержки публично-правовой компании «Российский экологический оператор»).

Концессионные соглашения в силу того, что закон № 115-ФЗ был принят в 2005 году, имеют более длительную практику реализации[1], нежели СГЧП, сложившуюся судебную практику по многим спорным вопросам. Наибольшее количество концессионных проектов осуществляется на муниципальном уровне, а наибольший объём инвестиций вложен в рамках проектов регионального уровня[2]. Только за 2024 год по данным Минэкономразвития России было заключено 265 концессионных соглашений[3].

Закон № 224-ФЗ вступил в силу с 1 января 2016 года, практика заключения и реализации СГЧП относительно невелика[4]. До появления указанного закона в большинстве субъектов России, во многих муниципальных образованиях были приняты собственные законы (акты) о ГЧП, регулирующие порядок заключения инвестиционных соглашений[5]. Согласно п. 2 ст. 47 закона № 224-ФЗ положения этих региональных и муниципальных актов применяются в отношении только тех соглашений, которые были заключены до вступления в силу закона № 224-ФЗ.

Наиболее известные проекты, реализуемые по региональному законодательству о ГЧП, – это создание и эксплуатация автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр»[6], создание, реконструкция и эксплуатация объектов, входящих в состав имущества аэропорта Пулково[7], создание и эксплуатация образовательных объектов в Пушкинском районе Санкт-Петербурга[8].

В связи с устоявшейся практикой применения концессионные соглашения в настоящее время выступают наиболее предсказуемым инструментом для долгосрочных инвестиций. Тем не менее СГЧП также являются перспективной формой взаимодействия государства и бизнеса в свя-

---

[1] Одними из первых являются концессионное соглашение о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе «Нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск» и концессионное соглашение о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе «Скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке 15-й км – 58-й км», заключённые в 2009 году.

[2] АНО «Национальный центр ГЧП». Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП. Аналитический обзор. 2023. С. 12. https://rosinfra.ru/api/v2/public/analytics-document/956-investitsii-v-infrastrukturu-i-g-ch-p-2023-analiticheskii-obzor/download

[3] Минэкономразвития России. Результаты мониторинга заключения и реализации заключённых концессионных соглашений, в том числе на предмет соблюдения сторонами концессионного соглашения взятых на себя обязательств по достижению целевых показателей, содержащихся в концессионном соглашении, сроков их реализации, объёма привлекаемых инвестиций и иных существенных условий концессионного соглашения, за 2024 год. https://www.economy.gov.ru/material/file/download/10ef2932f42fbee722febf4efb2c011f/rezultaty_monitoringa_za_2024_115-fz.pdf

[4] По данным Минэкономразвития России по состоянию на конец 2024 года действует 62 СГЧП. https://www.economy.gov.ru/material/file/download/cb07e46a37066e31fe6f459bb38eb066/rezultaty_monitoringa_za_2024_224-fz.pdf

[5] Например, закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнёрствах»; закон Томской области от 17.12.2012 № 234-ОЗ «О государственно-частном партнёрстве в Томской области».

[6] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 01.02.2011 № 106 «О заключении соглашения о создании и эксплуатации на основе государственно-частного партнёрства автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр».

[7] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16.04.2008 № 393 «О заключении соглашения о создании, реконструкции и эксплуатации на основе государственно-частного партнёрства объектов, входящих в состав имущества аэропорта Пулково».

[8] Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 01.02.2011 № 108 «О заключении соглашения о создании и эксплуатации на основе государственно-частного партнёрства зданий, предназначенных для размещения образовательных учреждений на территории Пушкинского района Санкт-Петербурга, и договора аренды земельных участков».

зи с отдельными преимуществами перед концессионными соглашениями – например, по СГЧП объект соглашения по общему правилу находится в собственности частной стороны, в то время как по концессионному соглашению объект поступает в публичную собственность, по СГЧП частная сторона вправе выполнять только техническое обслуживание объекта, передав эксплуатацию публичной стороне, что особенно актуально для образовательных проектов, проектов в отношении объектов здравоохранения.

Таблица 27. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ И СГЧП

Параметры сравнения	Концессионное соглашение	СГЧП
Стороны соглашения	Публичная сторона – концедент (РФ, субъект РФ, муниципальное образование) Частная сторона – концессионер	Публичная сторона – публичный партнёр (РФ, субъект РФ, муниципальное образование) Частная сторона – частный партнёр
Возможные частные стороны	Индивидуальные предприниматели, юридические лица, действующие по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два или более юридических лица, за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий или бюджетных учреждений *есть запрет на заключение концессий для иностранных лиц / лиц с иностранным участием в отношении отдельных объектов соглашения – в отношении объектов тепло-, водоснабжения, водоотведения, объектов ИТ, технических средств обеспечения функционирования объектов ИТ, объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, объектов, предназначенных для имущества Вооружённых Сил РФ	Российские юридические лица, за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий, учреждений, публично-правовых компаний и иных т. н. юридических лиц с публичным участием, предусмотренных п. 2 ст. 5 закона № 224-ФЗ *есть запрет на заключение СГЧП для лиц с иностранным участием в отношении объектов ИТ, технических средств обеспечения функционирования объектов ИТ, объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств
Основные обязанности частной стороны на инвестиционной стадии	Создание и (или) реконструкция объекта соглашения *отдельное регулирование предусмотрено для объектов ИТ, технических средств обеспечения функционирования объектов ИТ, неиспользуемых ОКН, находящихся в неудовлетворительном состоянии	Строительство и (или) реконструкция объекта соглашения * отдельное регулирование предусмотрено для объектов ИТ, технических средств обеспечения функционирования объектов ИТ
Основные обязанности частной стороны на эксплуатационной стадии	Эксплуатация, в том числе техническое обслуживание Эксплуатация (функциональная эксплуатация) – использование объекта соглашения в целях, установленных соглашением, по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг Техническое обслуживание – поддержание объекта в надлежащем состоянии, выполнение необходимых ремонтов	Эксплуатация и (или) техническое обслуживание Частный партнёр вправе осуществлять только техническое обслуживание; в таком случае публичный партнёр обеспечивает эксплуатацию

Параметры сравнения	Концессионное соглашение	СГЧП
Права на объект соглашения в течение срока действия соглашения	Публичная собственность Концессионеру передаются права владения и пользования объектом для эксплуатации * при заключении концессии в отношении объектов ИТ у концедента может не возникнуть исключительное право в отношении отдельных результатов интеллектуальной деятельности в составе объекта соглашения	Частная собственность В отношении объекта устанавливается ограничение права собственности частного партнёра
Права на объект соглашения после окончания действия соглашения	Публичная собственность *есть преимущественное право на выкуп в случае включения объекта в документ планирования приватизации (подробнее см. раздел 4.3)	Частная собственность *возможны исключения (подробнее см. раздел 4.3)
Примеры объектов, которые могут быть вовлечены только в концессию или только в СГЧП	Объекты тепло-, водоснабжения, водоотведения, газоснабжения	Имущественные комплексы для производства промышленной продукции, осуществления иной деятельности в сфере промышленности, подводные и подземные технические сооружения, переходы, линии связи и коммуникации, мелиоративные сооружения, объекты охотничьей инфраструктуры, воздушные суда
Наличие специальной процедуры оценки эффективности и определения сравнительного преимущества проекта для принятия решения о реализации проекта	Отсутствует При этом публичная сторона при инициировании проекта вправе самостоятельно оценить эффективность проекта; обязательное федеральное регулирование отсутствует	СГЧП может быть заключено только в случае подтверждения: (1) эффективности проекта (финансовой эффективности и наличия необходимого социально-экономического эффекта); (2) сравнительного преимущества проекта перед государственным (муниципальным) контрактом Срок процедуры – не более 90 дней
Формы финансового участия публичной стороны	• Финансирование на инвестиционной стадии части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта соглашения (капитальный грант) в размере не более 80% от соответствующих расходов • Возмещение и (или) финансовое обеспечение на эксплуатационной стадии расходов на создание и (или) реконструкцию объекта соглашения, эксплуатацию объекта соглашения и иного передаваемого концедентом концессионеру по соглашению имущества, в том числе на техническое обслуживание объекта соглашения (плата концедента) • Возмещение недополученных доходов от эксплуатации объекта соглашения в целях обеспечения минимального гарантированного дохода концессионера от эксплуатации объекта соглашения	Аналогичные формы финансового участия

Параметры сравнения	Концессионное соглашение	СГЧП
Плата от частной стороны публичной стороне на стадии эксплуатации	Плата необязательна	Аналогичное регулирование
Изменение условий соглашения	Возможно, при этом по соглашениям, заключённым на муниципальном и региональном уровнях, внесение многих изменений требует согласования антимонопольного органа[1]; перечень оснований, по которым могут быть внесены такие изменения, очень ограничен[2]	Возможно, ограничения в законе № 224-ФЗ не предусмотрены

(1) Согласование антимонопольного органа требуется для изменения условий концессионного соглашения, определённых на основании конкурсного предложения концессионера по критериям конкурса, и изменения существенных условий концессионного соглашения, указанных в п. 1 ст. 10 закона № 115-ФЗ, за исключением случаев, если такие изменения не приведут к изменению условий финансового участия концедента в части используемых в концессионном соглашении форм финансового участия концедента и (или) общего размера денежных обязательств концедента и (или) переноса сроков осуществления финансового участия концедента на более ранний срок. Продление срока действия концессионного соглашения также осуществляется по согласованию с антимонопольным органом. Обратим внимание, что для концессионных соглашений, заключённых до вступления в силу Федерального закона от 10.07.2023 № 296-ФЗ, применяется иное регулирование.
Есть также отдельные особенности для ряда концессий. Так, требование о согласовании изменения условий концессии с антимонопольным органом (кроме условия о сроке действия концессии) не применяется к концессионным соглашениям, которые заключены без проведения конкурса с концессионером, определённым решением Правительства РФ. При этом для концессионных соглашений в отношении объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения установлено наиболее строгое регулирование – требуется согласовывать с антимонопольным органом изменение любых условий таких концессий.

(2) Исчерпывающий перечень оснований, при наличии которых антимонопольный орган может согласовать внесение изменений в концессионное соглашение, установлен Постановлением Правительства РФ от 24.04.2014 № 368 «Об утверждении Правил предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения».

Ключевыми характеристиками концессионных соглашений и СГЧП являются следующие аспекты:

- соглашения охватывают и инвестиционную, и эксплуатационную стадии проекта;
- долгосрочный характер соглашений – традиционно соглашения заключаются на несколько десятилетий;
- возможность заключения соглашений без проведения торгов на условиях, предложенных частной стороной и согласованных публичной стороной (в рамках процедуры частной инициативы, при условии отсутствия заявок от иных интересантов);
- возможность разделить отдельные риски, которые традиционно лежат на частной стороне, с публичной стороной – например, риск невыдачи разрешений, согласований государственными органами, риск негативного изменения законодательства, риск неполучения выручки;
- заключённое соглашение, включающее финансовые обязательства государства, порождает возникновение расходных обязательств – это одна из гарантий того, что средства будут выделены из бюджета[1];
- по общей практике концессионером / частным партнёром является проектная компания – организация, созданная исключительно для реализации концессионного соглашения, СГЧП, либо (реже встречаемый вариант) ранее существовавшая организация, однако освобождённая от любой иной деятельности, помимо деятельности по концессионному соглашению, СГЧП. Такой подход позволяет минимизировать риски нарушения частной стороной концессионных соглашений, СГЧП из-за иной деятельности частной стороны, не связанной с проектом;

[1] Дополнительно объём бюджетного финансирования закладывается также в решение о предоставлении бюджетных инвестиций, в долгосрочные государственные, муниципальные программы.

- достаточно длительная процедура предварительной проработки документов, необходимых для реализации проектов, юридического, финансового и технического характера.

4.2. ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ СТРОИТЕЛЬСТВА И РЕКОНСТРУКЦИИ В ЗАКОНАХ № 115-ФЗ И № 224-ФЗ

Ранее мы отмечали, что по концессионному соглашению и СГЧП частная сторона осуществляет создание, строительство и (или) реконструкцию недвижимого имущества. Следует обратить внимание, что состав данных работ по специальному законодательству имеет ряд отличий от общепринятых в градостроительном законодательстве понятий.

Так, согласно п. 1 ст. 3 закона № 115-ФЗ концессионер обязан создать или реконструировать объект соглашения. Термин «создание» в данном законе не раскрывается. ГрК РФ использует понятие «строительство», под которым также понимается создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства). В свою очередь, ГК РФ говорит о том, что право собственности на вещь может возникнуть в результате её создания (п. 1 ст. 218 ГК РФ), здания и сооружения создаются в результате строительства (п. 1 ст. 141.3 ГК РФ). Таким образом, термин «создание» шире понятия используемого в градостроительном законодательстве термина «строительство» и позволяет включать не только работы в отношении недвижимого имущества, но и иных объектов. Например, согласно ст. 4 закона № 115-ФЗ концессионное соглашение может быть заключено в отношении морских и речных судов, транспорта общего пользования[1], объектов ИТ[2], т. е. имущества, которое не относится к объектам капитального строительства. Также на практике понятие «создание» в отношении объекта концессионного соглашения может предусматривать в своём составе в том числе строительство[3].

При этом закон № 115-ФЗ делает уточнение понятия «создание» для объектов ИТ, указывая, что к созданию объектов ИТ относятся мероприятия по разработке новых и (или) переработке (модификации) существующих объектов ИТ[4]. Кроме того, в целях закона № 115-ФЗ к созданию технических средств обеспечения функционирования объектов ИТ относятся мероприятия по разработке новых и (или) модернизации существующих технических средств обеспечения функционирования объектов ИТ[5].

С учётом изложенного, использование гражданско-правового термина позволяет избежать противоречий при применении различных НПА.

Понятие реконструкции по законодательству о концессиях также отличается от градостроительного термина. Согласно п. 3 ст. 3 закона № 115-ФЗ к реконструкции объекта соглашения относятся:

---

[1] Например, концессионный проект в отношении создания трамвайной инфраструктуры в г. Санкт-Петербурге (Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.08.2017 № 700 «О заключении концессионного соглашения о создании и использовании (эксплуатации) трамвайной сети по маршруту станция метро «Купчино» – пос. Шушары – Славянка на территории Санкт-Петербурга»).

[2] Например, концессионный проект в отношении создания автоматизированной системы эксплуатации системы безопасности дорожного движения Республики Дагестан (Распоряжение Правительства Республики Дагестан от 18.08.2023 № 382-р).

[3] Например, п. 1 Основных условий концессионного соглашения о финансировании, создании, эксплуатации инфраструктуры высокоскоростного железнодорожного транспорта общего пользования от станции Крюково (Алабушево) до станции Санкт-Петербург-Главный, приобретении и эксплуатации высокоскоростного железнодорожного подвижного состава, предназначенного для перевозки пассажиров и (или) багажа на созданной инфраструктуре по маршруту «Москва – Санкт-Петербург», утв. распоряжением Правительства РФ от 05.06.2024 № 1397-р.

[4] П. 2 ст. 53.1 закона № 115-ФЗ.

[5] П. 3 ст. 53.1 закона № 115-ФЗ.

1) мероприятия по его переустройству на основе внедрения новых технологий, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием;
2) мероприятия по изменению технологического или функционального назначения объекта концессионного соглашения или его отдельных частей;
3) иные мероприятия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта концессионного соглашения.

Так как ГрК РФ к реконструкции относит только изменение параметров объекта капитального строительства, его частей, замену (восстановление) несущих строительных конструкций, очевидно, что перечень мероприятий по закону № 115-ФЗ вновь шире понятия, используемого в градостроительном законодательстве, поскольку он не ограничен исключительно крупными строительными работами. Цели переустройства, изменения назначения или характеристик имущества могут достигаться и без изменения параметров объекта. Кроме того, перечень работ в законе № 115-ФЗ носит открытый характер, что формально позволяет отнести к предмету концессионного соглашения практически любые действия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств имущества, в том числе не охватываемые ГрК РФ, в частности, оснащение объекта имуществом (к примеру, медицинским оборудованием). Вместе с тем концессия – это долгосрочное капиталоёмкое соглашение, в рамках которого частная сторона получает права владения и пользования объектом, поэтому сведение объёма работ, например, к покраске стен в предоставляемом государством помещении может привести к оспариванию концессионного соглашения как не соответствующего законодательству. Таким образом, перечень обязательств частной стороны по концессионному соглашению должен определяться с учётом конкретных параметров проекта, но в любом случае включать в себя определённые строительные работы и (или) технологические мероприятия.

В этой связи сторонам концессионного соглашения следует обратить особое внимание на формулирование предмета соглашения, которое подразумевает выполнение работ по реконструкции, поскольку попытки подвести обычные ремонтные работы, направленные на приведение объекта в рабочее состояние, под реконструкцию по концессионному соглашению несут в себе риск признания такого соглашения судом недействительным[1] или незаключённым[2], а также риск выдачи антимонопольным органом предупреждения о прекращении нарушения в рамках процедуры заключения соглашения[3].

В этом смысле необходимо выделить характерный признак, отличающий мероприятия по реконструкции от капитального ремонта: если реконструкция по смыслу п. 3 ст. 3 закона № 115-ФЗ предполагает улучшение характеристик и эксплуатационных свойств объекта соглашения, то, в свою очередь, капитальный ремонт не предполагает изменения качественных или количественных характеристик объекта, а направлен на восстановление первоначальных характеристик объекта без их улучшения[4]. Кроме того, капитальный ремонт отнесён законом № 115-ФЗ к мероприятиям по техническому обслуживанию объекта концессии, перечень которых устанавливается в концессионном соглашении[5].

---

[1] Например, Постановление АС Волго-Вятского округа от 07.02.2019 по делу № А17-1285/2018; Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 27.03.2024 № 01АП-783/2024 по делу № А38-1798/2023; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 16.09.2024 № Ф03-3879/2024 по делу № А51-7646/2023.

[2] Определение Верховного Суда РФ от 28.11.2019 № 310-ЭС19-21419 по делу № А62-8040/2017.

[3] Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17.05.2022 № Ф02-1759/2022 по делу № А33-17181/2021.

[4] В решении Арбитражного суда Республики Бурятия от 03.03.2025 по делу № А10-3573/2024 (вступило в силу) указано, что ремонт направлен на сохранение первоначальных характеристик. То есть его цель – поддержание объектов в рабочем состоянии в течение срока их полезного использования. Результаты работ по ремонту не приводят к улучшению первоначальных показателей. Модернизация и реконструкция направлены на увеличение (улучшение) или создание новых характеристик объекта. Модернизация – это всегда значительное улучшение характеристик объекта или наделение его новыми качествами. В ходе проведения ремонтных работ может быть произведено улучшение объекта, но не настолько существенно, как это происходит при модернизации.

[5] П. 3.1 ст. 3 закона № 115-ФЗ.

Кроме того, примечательными являются изменения п. 5 ст. 3 закона № 115-ФЗ в части допустимости изменения целевого назначения объекта концессионного соглашения. Предыдущая редакция закона № 115-ФЗ не предусматривала возможности изменения целевого назначения реконструируемого объекта концессионного соглашения, при этом действующая редакция исключает только изменение целевого назначения реконструируемого объекта, определённого решением о заключении концессионного соглашения.

Отметим, что, даже несмотря на широкий перечень возможных работ по соглашению, существуют вопросы по включению в предмет концессии определённых действий. Например, в соответствии с законом № 73-ФЗ предусматривается реставрация объектов культурного наследия[1], которая не предполагает изменения назначения, улучшения свойств объекта или внедрения новых технологий, то есть формально не входит в понятие реконструкции по закону № 115-ФЗ. Вместе с тем такой вид работ в отношении объектов культурного наследия, как приспособление для современного использования[2], подпадает под определение реконструкции, предусмотренное в законе № 115-ФЗ (в части, например, улучшения характеристик и эксплуатационных свойств объекта). В то же время стоит отметить, что законом от 30.11.2024 № 444-ФЗ[3] в закон № 115-ФЗ законодателем была введена отдельная категория мероприятий, выполняемых в отношении объекта концессии – ОКН, находящегося в неудовлетворительном состоянии, именуемая работами по сохранению объекта[4]. В понимании закона № 73-ФЗ к таким работам относятся консервация, ремонт, реставрация, приспособление ОКН для современного использования. С учётом необходимости дальнейшей эксплуатации объекта представляется, что консервация нерелевантна.

Важно отметить, что системное регулирование, установленное текущими редакциями закона № 73-ФЗ и закона № 115-ФЗ, распределяет обязанности между сторонами концессионного соглашения, возлагая на концессионера охранные обязательства по смыслу закона № 73-ФЗ[5]. Также исключается возможность изменения целевого назначения объекта образования, культуры, спорта, объекта, используемого для организации отдыха граждан и туризма, иного объекта социально-культурного назначения, входящего в состав объектов культурного наследия в рамках реализации концессионного проекта[6].

При этом и с учётом ранее действовавшей редакции закона № 115-ФЗ концессии в отношении объектов культурного наследия заключались и реализовывались на практике[7].

---

[1] Под реставрацией понимаются научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях выявления и сохранности историко-культурной ценности объекта культурного наследия (ст. 43 закона № 73-ФЗ).

[2] Под приспособлением объекта культурного наследия для современного использования понимаются научно-исследовательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях создания условий для современного использования объекта культурного наследия, включая реставрацию представляющих собой историко-культурную ценность элементов объекта культурного наследия (ст. 44 закона № 73-ФЗ).

[3] Федеральный закон от 30.11.2024 № 444-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] Представляется, что данная категория создаёт дополнительные финансовые риски для реализации проекта, в частности, неоднозначность в вопросе возможности направления средств капитального гранта и платы концедента на работы по сохранению объекта культурного наследия (в силу пп.пп. 1, 2 п. 1 ст. 10.1 закона № 115-ФЗ), и возмещения расходов на работы по сохранению ОКН в случае досрочного расторжения концессионного соглашения (в силу п. 5 ст. 15 закона № 115-ФЗ).

[5] К охранным обязательствам собственника или иного законного владельца объекта культурного наследия, включённого в реестр, относятся требования в отношении объекта культурного наследия, предусмотренные п.п. 1–3 ст. 47.3 закона № 73-ФЗ (ст. 47.6 закона № 73-ФЗ).

[6] П. 3 ст. 53.3 закона № 115-ФЗ.

[7] Особняк В. И. Турчаниновой – объект культурного наследия регионального значения (Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 09.10.2017 № 855 «О заключении концессионного соглашения о реконструкции и эксплуатации объекта для организации отдыха граждан и туризма, расположенного по адресу: Санкт-Петербург, Средний пр. В. О., д. 40, литера А»); здание каретного сарая и ткацкого корпуса усадьбы Полотняный Завод (Гончаровых), XVIII в. в пос. Полотняный Завод Дзержинского района Калужской области (Приказ Министерства экономического развития Калужской области от 17.07.2012 № 549-п); объект историко-культурного значения – административное здание, назначение: нежилое, общая площадь 143,3 кв. м, год постройки: 1917, литера А, этажность 1, расположенное по адресу: Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Линховоина, д. 8 (Распоряжение Администрации г. Улан-Удэ от 09.06.2015 № 834-р); создание

Законодательство в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения[1] предусматривает включение в инвестиционные программы регулируемых организаций, в частности, мероприятий по реконструкции и модернизации в отношении объектов, которые могут выступать объектами концессии[2]. Примечательно, что с 1 сентября 2026 года[3] перечень мероприятий инвестиционной программы на законодательном уровне дополняется и включает в себя в том числе мероприятия по техническому перевооружению, мероприятия по созданию и (или) модернизации, приобретению автоматизированных информационно-измерительных систем учёта тепловой энергии (теплоносителя), воды, сточных вод, информационных систем расчётов с потребителями, основных средств и нематериальных активов, связанных с повышением качества обслуживания потребителей, информационных систем и программ для ЭВМ, технических средств обеспечения функционирования информационных систем и программ для ЭВМ. При этом инвестиционные программы концессионеров разрабатываются на базе концессионных соглашений[4]. Принимая во внимание широкое понимание реконструкции в законе № 115-ФЗ, включающее также мероприятия по механизации и автоматизации производства, иные мероприятия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта концессионного соглашения, а также учитывая запрет заключения концессионных соглашений одновременно в отношении объектов ЖКХ и других объектов концессионного соглашения[5] (если концессионер осуществляет регулируемую деятельность с использованием объектов ЖКХ)[6], потенциально указанные мероприятия инвестиционной программы могут быть установлены в качестве мероприятий в составе реконструкции объектов ЖКХ при соответствии их вышеприведённым признакам.

Закон № 224-ФЗ указывает на необходимость выполнения работ по строительству и (или) реконструкции объекта соглашения, объединяя их в термине «создание» (пп. 1 п. 2 ст. 6). Законодательство о ГЧП/МЧП основывается в том числе на положениях ГрК РФ (п. 1 ст. 2), поэтому понятие строительства используется в соответствии с ГрК РФ, поскольку законом не предусмотрено иное. Вместе с тем в качестве возможных объектов СГЧП названы морские, речные и воздушные суда, транспорт общего пользования, объекты ИТ, т. е. имущество, к которому градостроительное законодательство неприменимо.

Судебная практика применения закона № 224-ФЗ ещё не сложилась окончательно, поэтому подходы судов к работам в отношении объекта СГЧП и СМЧП не сформировались.

Федеральным законом № 296-ФЗ[7] для СГЧП и СМЧП введено понятие реконструкции, аналогичное содержащемуся в законе № 115-ФЗ для концессионных соглашений. Представляется, что подобное изменение полностью не снимает все вопросы относительно состава работ, входящих в понятие реконструкции по СГЧП, но позволяет применять по аналогии подходы судов, сложившиеся относительно реконструкции по концессионным соглашениям.

санаторно-курортного комплекса, в том числе проведение ремонтно-реставрационных работ объекта культурного наследия регионального значения «Санаторий «Кисловодск», 1934 г. (литера А), с приспособлением для современного использования по адресу: Ставропольский край, г. Кисловодск, ул. Коминтерна, 15 / ул. Володарского, 10 (Распоряжение Правительства Ставропольского края от 21.10.2019 № 446-рп); создание гостинично-досугового комплекса в Зеленогорске, в состав объекта вошли объекты культурного наследия «Дом купца Елисеева» и «Дача Кинга» (Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 22.12.2020 № 1151).

[1] П. 10 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», п. 8 ст. 2 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

[2] По пп. 11 п. 1 ст. 4 закона № 115-ФЗ объектами концессионных соглашений являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем (далее – объекты ЖКХ).

[3] Федеральный закон от 29.12.2025 № 576-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[4] П. 1 ст. 44 закона № 115-ФЗ.

[5] Объекты информационных технологий (включая программы для ЭВМ) и средства обеспечения их функционирования по закону № 115-ФЗ являются самостоятельным объектом концессионного соглашения (пп. 21 п. 1 ст. 4 закона № 115-ФЗ).

[6] П. 21 ст. 39 закона № 115-ФЗ.

[7] Федеральный закон от 10.07.2023 № 296-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Также отметим, что по проектам в отношении объектов ИТ, технических средств обеспечения функционирования объектов ИТ и в законе № 115-ФЗ, и в законе № 224-ФЗ установлены специальные положения относительно обязательств частной стороны на инвестиционной стадии; эти положения учитывают специфику таких объектов. Так, в законе № 224-ФЗ отдельно раскрывается, что под созданием технических средств обеспечения функционирования объектов ИТ следует понимать мероприятия по разработке новых и (или) модернизации существующих технических средств. При этом под модернизацией существующих технических средств обеспечения функционирования объектов ИТ понимаются достройка, приобретение и монтаж оборудования, замена комплектующих оборудования, реконструкция и иные виды работ, которые приводят к улучшению (повышению) показателей функционирования объекта соглашения, его технического уровня и (или) появлению у него новых или улучшенных характеристик и эксплуатационных свойств[1].

4.3. ПОНЯТИЕ ОБЪЕКТА СТРОИТЕЛЬСТВА/РЕКОНСТРУКЦИИ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОВ № 115-ФЗ И № 224-ФЗ

В концессионном законодательстве и законодательстве о ГЧП понятие «объект капитального строительства» в буквальном смысле отсутствует, в то же время в рамках указанного регулирования используется понятие «объект соглашения», которое частично корреспондирует понятию объекта капитального строительства, содержащемуся в ГрК РФ.

В соответствии со ст.ст. 3, 4 закона № 115-ФЗ, ст.ст. 7, 12 закона № 224-ФЗ объектом соглашения является недвижимое или движимое и недвижимое имущество, технологически связанное между собой и предназначенное для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением. Как отмечалось в разделе 4.1, с 29 июня 2018 года стало возможно заключение соглашений, объект в рамках которого структурирован без включения в его состав недвижимого имущества – в отношении объектов ИТ либо объектов ИТ и технических средств функционирования объектов ИТ; при этом отдельным объектом соглашений в сфере ИТ с указанного периода являются центры обработки данных (до 01.03.2026 с движимым имуществом, технологически связанным с объектами ИТ, и предназначенные для автоматизации с использованием программ для ЭВМ и баз данных процессов формирования, хранения, обработки, приёма, передачи, доставки информации, обеспечения доступа к ней, её предоставления и распространения)[2].

Объектами соглашения могут выступать, например:

- объекты социальной инфраструктуры (объекты здравоохранения, в том числе для санаторно-курортного лечения, объекты социального обслуживания, объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения. С 1 января 2021 года перечень объектов СГЧП дополнен объектами специализированных организаций для оказания помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, а с 15.06.2022 – объектами, предназначенными для размещения приютов для животных);
- объекты транспортной инфраструктуры (автомобильные дороги, мосты, аэродромы, объекты транспортной инфраструктуры и технологически связанные с ними транспортные средства, обеспечивающие деятельность, связанную с перевозками пассажиров транс-

[1] П. 3 ст. 33.1 закона 224-ФЗ.

[2] Федеральный закон от 23.07.2025 № 244-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О связи» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ввёл термин «центр обработки данных», под которым понимается совокупность зданий, частей зданий или помещений, объединённых единым назначением, включающих комплекс систем инженерно-технического обеспечения, спроектированных и используемых для размещения оборудования, обеспечивающего обработку и (или) хранение данных.

портом общего пользования, за исключением метрополитена, объекты железнодорожного транспорта, объекты трубопроводного транспорта и т. д.);
- объекты коммунальной инфраструктуры (объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твёрдых коммунальных отходов, объекты энергоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий, и т. д.);
- с 22.02.2024 вступили в силу изменения, дополняющие перечень объектов концессионного соглашения объектами космической инфраструктуры, а также указанными объектами космической инфраструктуры и технологически связанными с ними космическими объектами;
- с 31.12.2024 вступили в силу изменения, дополняющие закрытый перечень объектов концессионного соглашения неиспользуемыми объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) народов Российской Федерации, включённые в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящиеся в неудовлетворительном состоянии[1].

Перечень объектов соглашений является исчерпывающим, и заключение соглашения в отношении объекта, не указанного в перечне, не допускается[2].

Объекты соглашений обладают следующими общими признаками:

- должны находиться в сфере публичного интереса и контроля;
- с использованием объекта должна осуществляться дальнейшая деятельность концессионера, частного партнёра, предусмотренная условиями соглашения.

По общему правилу на момент заключения соглашения объект, подлежащий реконструкции, должен находиться в собственности публичного субъекта, а на момент передачи частной стороне – быть свободным от прав третьих лиц[3]. Применительно к СГЧП не допускается передача частному партнёру объекта соглашения (входящего в его состав имущества), которое на момент заключения соглашения принадлежит государственному или муниципальному унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения либо государственному или муниципальному бюджетному учреждению на праве оперативного управления[4]. Отметим, что применительно к концессиям данное ограничение сформулировано более гибко. Например, при заключении концессионного соглашения в отношении ряда объектов[5] бюджетное учреждение или унитарное предприятие при определённых условиях может выступать на стороне концедента и осуществлять отдельные его полномочия[6].

---

[1] Введение в периметр закона № 115-ФЗ данной категории объектов представляет собой предмет для широких дискуссий. Так, неоднозначным является вопрос о допустимости заключения концессионного соглашения в отношении ОКН, не находящихся в неудовлетворительном состоянии и не включённых в соответствующий перечень. Также дискуссионным остаётся вопрос о возможности включения работ по сохранению ОКН в часть создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, что имеет значение для возмещения расходов концессионера в случае досрочного прекращения концессионного соглашения.

[2] Постановление АС Уральского округа от 22.04.2016 по делу № А71-7057/2015.

[3] Отдельные исключения из данного правила установлены и законом № 115-ФЗ, и законом № 224-ФЗ (например, права отдельных третьих лиц должны отсутствовать уже на дату заключения соглашения).

[4] П. 5 ст. 7 закона № 224-ФЗ.

[5] Автомобильные дороги; объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии; объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения; объекты, на которых осуществляются обработка, накопление, утилизация, обезвреживание, размещение твёрдых коммунальных отходов; объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий; объекты социального обслуживания граждан; объекты газоснабжения; объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения (применительно к федеральным государственным бюджетным учреждениям), неиспользуемые ОКН в неудовлетворительном состоянии.

[6] П.п. 1.1, 1.2, 1.5 ст. 5, п. 5 ст. 8, п. 2 ст. 39 закона № 115-ФЗ.

Объект концессионного соглашения после реализации мероприятий по его созданию и (или) реконструкции является собственностью концедента[1]. Концессионер получает права владения и пользования объектом соглашения, которые (в отношении недвижимости) подлежат государственной регистрации[2]. При этом концессионер имеет преимущественное право на выкуп этого объекта по цене, равной рыночной стоимости объекта, в случае включения объекта в документ планирования приватизации и при условии добросовестного исполнения концессионного соглашения (приватизация возможна по окончании срока действия концессионного соглашения). При этом нужно учитывать, что если в отношении соответствующей категории объектов действуют ограничения на приватизацию, то концессионер не сможет выкупить такой объект (например, по общему правилу, запрещена приватизация спортивных сооружений, находящихся в государственной собственности[3]).

Объект, построенный/реконструированный по СГЧП, напротив, является собственностью частного партнёра в течение срока действия соглашения и остаётся в его собственности после прекращения соглашения. Исключением выступают следующие случаи:

- объём бюджетного финансирования на создание объекта и рыночная стоимость передаваемого имущества (прав на имущество) превышает объём финансирования частным партнёром;
- расторжение соглашения по решению суда в связи с существенным нарушением условий договора частным партнёром;
- иное согласовано сторонами.

В указанных случаях право собственности на объект СГЧП возникает у частного лица, но в дальнейшем подлежит передаче публичной стороне.

При условии, что эти действия не приведут к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, возможно заключение соглашения в отношении нескольких объектов одновременно, за отдельными исключениями. К примеру, в 2017 году было заключено концессионное соглашение в отношении двух физкультурно-оздоровительных комплексов в Нижегородской области[4], в 2019 году было заключено СГЧП в отношении семи поликлиник в Новосибирске[5], в 2020 году – концессионное соглашение в отношении единого объекта образования, состоящего из четырёх объектов[6], в 2022 году – концессионное соглашение в отношении пяти поликлиник на Сахалине[7], а в 2023 году было заключено концессионное соглашение в отношении трёх гостиниц в г. Москве[8]. Для объектов коммунальной инфраструктуры (объектов теплоснабжения,

[1] Могут быть исключения в отношении объектов ИТ. В отношении объектов ИТ применяется особое правило: концессионным соглашением может быть предусмотрено, что для создания объекта информационных технологий концессионер вправе использовать существующие результаты интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые или права использования которых принадлежат концессионеру. Концессионным соглашением также может быть предусмотрено, что в отношении отдельных результатов интеллектуальной деятельности, входящих в состав объекта концессионного соглашения, концедент приобретает права использования указанных результатов на условиях, установленных концессионным соглашением (п. 7 ст. 53.1 закона № 115-ФЗ).

[2] В отношении объектов ИТ предоставляются права использования объектов ИТ.

[3] П. 7 ст. 37 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

[4] Концессионное соглашение о строительстве, оснащении оборудованием и эксплуатации физкультурно-оздоровительных комплексов на территориях Тоншаевского и Воскресенского муниципальных районов Нижегородской области (Распоряжение Правительства Нижегородской области от 03.07.2017 № 1035-р).

[5] СГЧП о создании и эксплуатации объектов для оказания первичной медико-санитарной помощи в городе Новосибирске (Постановление Правительства Новосибирской области от 26.07.2017 № 292-п).

[6] Концессионное соглашение о финансировании, проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации единого образовательного комплекса вместимостью 4 550 мест, расположенного в г. Нижнем Новгороде и городском округе город Бор Нижегородской области (Распоряжение Правительства Нижегородской области от 20.12.2019 № 1356-р).

[7] Концессионное соглашение в отношении создания и эксплуатации объектов здравоохранения на территории Сахалинской области (Постановление Правительства Сахалинской области от 02.09.2022 № 398).

[8] Концессионное соглашение в отношении реконструкции и эксплуатации объектов, используемых для организации отдыха граждан и туризма – гостиниц, расположенных по адресам: город Москва, улица Киевская, дом 21; город Москва,

водоснабжения и водоотведения) установлено специальное ограничение – не допускается заключение концессионного соглашения одновременно в отношении нескольких видов объектов коммунальной инфраструктуры, а также заключение концессионных соглашений в отношении такого имущества и других видов объектов[1].

Также допускается передача публичной стороной частной не только объекта соглашения, но и иного имущества. Такое иное имущество должно образовывать единое целое с объектом соглашения и (или) быть предназначено для использования в целях создания условий осуществления частной стороной деятельности по соглашению. Несоблюдение указанного условия является нарушением законодательства о конкуренции[2] и может привести к признанию концессионного соглашения недействительным полностью или в части[3]. Кроме того, в силу позиции ФАС России, выраженной в отношении объектов ЖКХ[4], в составе иного имущества, по общему правилу, не могут передаваться объекты, которые по смыслу закона № 115-ФЗ могут быть переданы в составе объекта концессионного соглашения.

По общему правилу объект соглашения не может быть предоставлен в залог. Данное ограничение не распространяется на случаи, когда объект СГЧП используется в качестве способа обеспечения исполнения обязательств перед финансирующим лицом при наличии прямого соглашения[5]. При этом преимущественное право покупки в случае обращения взыскания на объект имеет публичный партнёр, а также действуют ограничения по обращению взыскания на предмет залога.

Условия об объекте соглашения имеют ряд особенностей, которые необходимо учитывать при структурировании проекта и подготовке соглашения, в том числе:

- по концессионному соглашению не допускается изменение целевого назначения реконструируемого объекта концессионного соглашения, определённого решением о заключении концессионного соглашения (п. 5 ст. 3 закона № 115-ФЗ). Таким образом, в течение срока действия концессионного соглашения объект должен отвечать целевому назначению, обозначенному при заключении соглашения;
- условие об описании объекта соглашения, включая его технико-экономические показатели (далее – ТЭПы), является существенным условием соглашения.

Состав ТЭПов законом не урегулирован, в связи с чем к ТЭПам объекта соглашения могут быть отнесены различные характеристики объекта в зависимости от его специфики и отраслевой принадлежности. Однако описание технико-экономических показателей объекта соглашения должно быть полным, позволяющим определить объём работ, необходимых для создания объекта соглашения, и сформировать заявку на участие в конкурсе[6]. При этом определённые ориентиры для формирования ТЭПов содержатся в утверждённых примерных концессионных соглашениях[7]. Так, ФАС России со ссылкой на примерное соглашение в сфере теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения указывает, что к сведениям об объекте

переулок Брошевский, дом 2, строение 4; город Москва, переулок Большой Сухаревский, дом 21, строение 7 (Распоряжение ДИПП г. Москвы от 19.12.2023 № ДИПП-Р-132-23).

[1] П. 21 ст. 39 закона № 115-ФЗ.

[2] Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.03.2015 по делу № А76-20685/2014.

[3] Решение Арбитражного суда Республики Алтай от 29.05.2020 по делу № А02-2338/2019.

[4] П. 2 Письма ФАС России от 22.11.2017 № ВК/81314/17.

[5] П. 6 ст. 7 закона № 224-ФЗ.

[6] Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.10.2017 по делу № А76-31705/2016.

[7] Например, Постановлением Правительства РФ от 05.12.2006 № 748 утверждено примерное концессионное соглашение в отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, объектов, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание и размещение твёрдых коммунальных отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социального обслуживания граждан.

концессионного соглашения отнесены в том числе сведения о ТЭПах, техническом состоянии, сроке службы, начальной, остаточной и восстановительной стоимости передаваемого объекта соглашения. Указанные характеристики объектов теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, входящих в состав объекта концессионного соглашения, являются описанием объекта концессионного соглашения и относятся к существенным условиям такого концессионного соглашения[1].

Поскольку по смыслу закона № 115-ФЗ объектом соглашения является как созданное/реконструированное имущество, так и те объекты, которые передаются концессионеру для реконструкции, можно сделать вывод, что ТЭПы должны устанавливаться также в отношении объектов, входящих в состав объекта концессионного соглашения и подлежащих реконструкции. К ТЭПам реконструированных объектов, могут быть отнесены сведения о сроке эксплуатации, износе, балансовой стоимости, о проведённых мероприятиях по ремонту; такие параметры подлежат отражению как фактические на дату заключения соглашения, так и плановые на дату истечения срока соглашения. Закон № 115-ФЗ не устанавливает обязанность проводить технический аудит реконструируемого объекта на дату заключения соглашения ни концессионером, ни концедентом. На практике заключения концессионных соглашений фактические технико-экономические параметры реконструируемого объекта включаются в соглашение на основании всей имеющейся на дату заключения соглашения у ранее эксплуатирующей объект организации технической документации. При этом судебная практика исходит из того, что концессионер на дату принятия объекта к реконструкции должен самостоятельно проверять соответствие фактических характеристик объекта ТЭПам, определённым в соглашении[2].

4.4. ОСОБЕННОСТИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ФУНКЦИЙ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ В ГРК РФ, В ЗАКОНАХ № 115-ФЗ И № 224-ФЗ

Ключевыми участниками отношений по строительству, реконструкции объектов капитального строительства согласно ГрК РФ являются застройщики и технические заказчики.

Требования к застройщикам определены в п. 16 ст. 1 ГрК РФ[3].

В соответствии с п. 1 ст. 3 закона № 115-ФЗ и п. 1 ст. 12 закона № 224-ФЗ концессионер и частный партнёр осуществляют соответственно создание и (или) реконструкцию и строительство и (или) реконструкцию объекта соглашения.

И концессионеру, и частному партнёру предоставляются земельные участки, необходимые для реализации соглашений, на том или ином праве – по общему правилу по договору аренды (ст. 11 закона № 115-ФЗ, ст. 33 закона № 224-ФЗ)[4]. Как отмечалось ранее в настоящем спра-

[1] Письмо ФАС России от 06.10.2020 № ВК/86374/20 «Разъяснение по вопросу предоставления антимонопольным органом согласия на внесение изменений в концессионное соглашение, объектом которого являются объекты теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения».

[2] Например в отношении подлежащих реконструкции объектов теплоснабжения, Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда № 18АП-14859/2024 от 31.01.2025 по делу № А47-18771/2023.

[3] Застройщик – физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке или, в отдельных случаях, на земельном участке иного правообладателя строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта.

[4] Отмечаем, что в соответствии со ст. 10.1 закона 224-ФЗ частный партнёр также вправе направить предложение о реализации СГЧП в отношении строительства имущественного комплекса, предназначенного для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности, на земельном участке, *принадлежащем на момент заключения соглашения частному партнёру на праве собственности* (либо в отношении реконструкции аналогичного объекта, *принадлежащего на момент заключения соглашения частному партнёру на праве собственности*).

вочнике, застройщик вправе осуществлять свою деятельность и при наличии договора аренды земельного участка.

Исходя из вышеуказанного, концессионер и частный партнёр соответствуют требованиям, предъявляемым ГрК РФ к застройщику, и вправе выступать в качестве застройщика при реализации своих обязанностей, предусмотренных, соответственно, концессионным соглашением и СГЧП.

Согласно пп. 2 п. 1 ст. 8 закона № 115-ФЗ и п. 6 ст. 5 закона № 224-ФЗ концессионер и частный партнёр[1] вправе исполнять соглашение с привлечением третьих лиц. Следовательно, концессионер и частный партнёр, выступающие в качестве застройщика, вправе привлечь технического заказчика, который от их имени будет заключать необходимые для исполнения соглашения договоры (о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции и т. д.).

При привлечении третьих лиц необходимо иметь в виду следующее. В законе № 115-ФЗ не установлены ограничения по привлекаемым концессионером третьим лицам. Однако согласно закону № 224-ФЗ частный партнёр не вправе привлекать государственные (муниципальные) унитарные предприятия, учреждения, публично-правовые компании и иные так называемые юридические лица с публичным участием, предусмотренные п. 2 ст. 5 закона № 224-ФЗ. При этом, несмотря на то что в качестве частного партнёра не может выступать иностранное юридическое лицо, ограничения на привлечение иностранных организаций в качестве третьих лиц по общему правилу отсутствуют[2].

Дополнительно по закону № 224-ФЗ предусмотрена следующая особенность. Для возможности подачи предложения о реализации проекта в рамках процедуры частной инициативы инициатор должен обладать всеми необходимыми разрешениями, в том числе членством в СРО. Как было указано выше, инициатор может являться застройщиком. Застройщик для самостоятельного выполнения инженерных изысканий, проектирования, строительства и реконструкции должен обладать членством в соответствующей СРО[3]. Кроме того, членство в СРО требуется при заключении застройщиком договоров на выполнение указанных работ (имеется ряд исключений)[4]. При этом чаще всего инициатором является специальная проектная компания, созданная исключительно для реализации проекта незадолго до подачи предложения о реализации проекта. Соответственно, такой инициатор не обладает членством в СРО. Однако в случае привлечения застройщиком технического заказчика застройщик может не обладать членством в СРО. Соответственно, для возможности подачи предложения о реализации проекта рекомендуется в таком предложении указать, что инициатор планирует привлечение технического заказчика, приложить соглашение о намерениях между инициатором и техническим заказчиком, по которому выполнение функций технического заказчика возлагается на технического заказчика, а также приложить подтверждение членства в СРО указанного технического заказчика.

Земельный участок, на котором планируется *строительство* объекта СГЧП в соответствии со ст. 10.1 закона 224-ФЗ, должен быть свободным от прав третьих лиц на момент заключения такого соглашения (п. 3.3 ст. 33 закона 224-ФЗ).
Земельный участок, на котором планируется *реконструкция* объекта СГЧП в соответствии со ст. 10.1 закона 224-ФЗ, может принадлежать частному партнёру на праве собственности или ином законном основании при условии, что срок прав владения и (или) пользования такими земельным участком, лесным участком, водным объектом, частью водного объекта, участком недр превышает срок действия заключаемого СГЧП (п. 3.1 ст. 33 закона 224-ФЗ).

[1] Право частного партнёра исполнять соглашение с привлечением третьих лиц должно быть предусмотрено условиями соглашения. Согласие публичного партнёра на привлечение третьих лиц оформляется в письменной форме в виде отдельного документа, являющегося неотъемлемой частью соглашения. При этом частный партнёр не вправе привлекать третьих лиц, прямо не указанных в согласии публичного партнёра (п. 7 ст. 5 закона № 224-ФЗ).

[2] Указанное ограничение предусмотрено в законе № 224-ФЗ для СГЧП в отношении объектов ИТ, технических средств обеспечения функционирования объектов ИТ.
Также отмечаем, что с 01.09.2025 закон 115-ФЗ прямо предусматривает запрет на участие государственных (муниципальных) унитарных предприятий и бюджетных учреждений в качестве концессионеров (п. 8 ст. 5 закона 115-ФЗ).

[3] П. 3 ст. 47, п. 5 ст. 48 и п. 3.1 ст. 52 ГрК РФ.

[4] П. 22 ст. 1 ГрК РФ

4.5. ОСОБЕННОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА В РАМКАХ ЗАКОНОВ № 115-ФЗ И № 224-ФЗ

Реализация концессионных соглашений и СГЧП, как и любое строительство или реконструкция объекта капитального строительства, предполагает наличие определённых прав концессионера и частного партнёра на земельный участок, а также установление в отношении участка определённого правового режима.

Заметим, что наличие таких прав необходимо отнюдь не в каждом концессионном соглашении, а лишь в тех, в которых предоставление земельного участка требуется для непосредственного осуществления деятельности в рамках соглашения и исполнения принятых стороной на себя обязательств (пп. 5 п. 1 ст. 10 закона № 115-ФЗ). Так, при отсутствии потребности концессионера в правах на земельный участок для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением, оно может не содержать условие о предоставлении земельного участка, а договор аренды может не заключаться[1] (например, это может быть актуально при заключении соглашений в отношении помещений, а также при осуществлении деятельности, предусматривающей использование земельного участка без предоставления [ст. 39.33 ЗК РФ]).

В соответствии с п. 1 ст. 11 закона № 115-ФЗ, ст. 33 закона № 224-ФЗ, пп. 23 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ земельный участок, на котором располагается объект соглашения и (или) который необходим для осуществления деятельности, предоставляется концессионеру или частному партнёру в аренду без проведения торгов. Срок договора аренды не может превышать срок действия соглашения[2]. При этом в соответствии с положениями ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок действия концессионного соглашения, СГЧП в случае предоставления земельного участка лицу, с которым заключены указанные соглашения[3].

Дополнительно отметим, что в рамках концессионного соглашения земельный участок может быть предоставлен концессионеру также на праве субаренды, на праве ограниченного пользования (сервитуте) или на ином законном основании[4]. Федеральным законом от 10.07.2023 № 296-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 296-ФЗ) норма закона № 224-ФЗ о порядке предоставления частному партнёру земельного участка, закреплявшая ранее возможность получения земельного участка только на праве аренды, дополнена возможностью предоставления земельного участка и на ином законном основании[5]. При этом, однако, сохранено правило закона № 224-ФЗ о том, что земельный участок должен находиться в собственности публичного партнёра и на момент его передачи частному партнёру быть свободным от прав третьих лиц[6].

Федеральным законом от 08.08.2024 № 302-ФЗ[7] в закон № 224-ФЗ внесено исключение из общего правила о собственности публичного партнёра на земельный участок, допускающее реализацию федеральных проектов в отношении строительства объектов промышленности,

---

[1] Постановление АС Дальневосточного округа от 10.07.2017 по делу № А04-10310/2016.

[2] П. 1 ст. 11 закона № 115-ФЗ, п. 1 ст. 33 закона № 224-ФЗ.

[3] Пп. 8 п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ.

[4] П. 1 ст. 11 закона № 115-ФЗ.

[5] Ст. 3 закона № 296-ФЗ, п. 1 ст. 33 закона № 224-ФЗ.

[6] П. 3 ст. 33 закона № 224-ФЗ.

[7] Федеральный закон от 08.08.2024 № 302-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

предусмотренных пп. 18 п. 1 ст. 7 закона № 224-ФЗ[1], на земельном участке, принадлежащем частному партнёру на праве собственности[2]. В силу п. 1 ст. 10.1 закона № 224-ФЗ земельный участок, необходимый для реализации указанного проекта, должен находиться в собственности частного партнёра на дату подачи предложения о реализации проекта государственно-частного партнёрства. В отношении реконструкции указанного объекта допускается также принадлежность земельного участка частному партнёру на ином законном основании при условии, что срок прав владения и (или) пользования таким земельным участком превышает срок действия СГЧП[3]. Данный земельный участок должен быть свободным от прав третьих лиц на момент заключения СГЧП[4].

Особенности регулирования обозначенных проектов в отношении строительства или реконструкции объектов промышленности регламентированы в ст. 10.1 закона № 224-ФЗ. Дополнительно отметим, что в случае регистрации вышеуказанных объектов промышленности в качестве предприятия земельные участки могут быть включены в его состав[5].

Концессионное законодательство, в отличие от законодательства о ГЧП, не содержит требований о наличии права собственности концедента на земельный участок и об отсутствии прав третьих лиц на него. Соответственно, допустимо толкование, согласно которому земельный участок может находиться в собственности иных публично-правовых образований или третьих лиц, при этом ответственность за обеспечение предоставления земельного участка должна лежать на концеденте. Отметим, что в случае, если земельный участок не образован или не находится в собственности концедента, нельзя будет понудить его в судебном порядке передать этот участок концессионеру[6]. При этом в отношении земельного участка (если он будет находиться в собственности иных публично-правовых образований) на момент его предоставления концессионеру в любом случае не должно быть ограниченных вещных прав третьих лиц, в противном случае в предоставлении участка концессионеру будет отказано на основании п. 2 ст. 39.16 ЗК РФ.

Вместе с тем судебная практика по вопросу о допустимости вовлечения земельных участков, не находящихся в собственности концедента, неоднородна. Так, есть отрицательная судебная практика, согласно которой земельные участки, предоставляемые по концессии, должны находиться в собственности концедента[7]. Есть и положительная судебная практика, подтверждающая допустимость вовлечения в концессионный проект земельного участка, не находящегося в собственности концедента[8]. Отдельно рассматривается вопрос о том, может ли земельный участок находиться в собственности потенциального концессионера. Так, по мнению Минэкономразвития России, допустимо использовать земельные участки, находящиеся в собственности концессионера, для создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения и (или) для осуществления предусмотренной соглашением деятельности[9]. Однако Минэкономразвития России отметило риски, связанные с нарушением принципа единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов, заложенного в ст. 35 ЗК РФ (сохранение права собственности на земельный участок за концессионером в ситуации, когда созданный или реконструированный объект концессионного соглашения переходит в собственность концедента).

---

[1] Имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности.

[2] П. 3.2 ст. 33 закона № 224-ФЗ.

[3] П. 3.1 ст. 33 закона № 224-ФЗ.

[4] П. 3.3 ст. 33 закона № 224-ФЗ.

[5] П. 2 ст. 132 ГК РФ.

[6] Постановление АС Волго-Вятского округа от 01.07.2019 по делу № А39-2690/2018.

[7] Постановление АС Волго-Вятского округа от 31.01.2024 № Ф01-8802/2023 по делу № А31-9753/2022.

[8] Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 17.09.2019 № 08АП-10921/2019 по делу № А70-1752/2019, Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.06.2016 № 15АП-3024/2016 по делу № А53-26859/2015, Решение Арбитражного суда Тюменской области от 29.05.2019 по делу № А70-2164/2019.

[9] Письмо Минэкономразвития России от 11.05.2023 № Д22и-14699.

В этой связи Министерство рекомендовало рассмотреть возможность передачи в собственность концедента земельных участков на этапе подготовки проекта. Есть примеры и отрицательной судебной практики по этому вопросу[1].

Отдельно стоит рассмотреть вопрос предоставления земельного участка в случае, если для создания объекта соглашения предварительно требуется снести находящиеся на таком земельном участке объекты капитального строительства. Поскольку по концессионному соглашению концессионеру могут быть предоставлены объекты исключительно для целей реконструкции, предоставить земельный участок с находящимися на нём и подлежащими сносу ОКС будет невозможно в силу п.п. 4, 5 ст. 39.16 ЗК РФ. В таком случае снос ОКС может быть осуществлён концедентом[2] или концессионером[3] в рамках исполнения обязательств по подготовке территории (пп. 6.4 п. 1 ст. 10 закона № 115-ФЗ) до предоставления земельного участка концессионеру. В некоторых регионах предусмотрено специальное регулирование для сноса, требуемого в целях реализации концессии и СГЧП, – например, в Санкт-Петербурге[4].

До вступления в силу закона № 296-ФЗ законодательство о ГЧП устанавливало предельные сроки заключения договора аренды земельного участка: по концессионным соглашениям – не позднее 60 рабочих дней со дня подписания соглашения (если иной срок не предусмотрен конкурсной документацией), по СГЧП – не позднее 15 или 60 дней с даты заключения СГЧП в зависимости от наличия или отсутствия соответственно образованного земельного участка и если иные сроки не предусмотрены конкурсной документацией. С 1 октября 2023 года закон № 115-ФЗ и закон № 224-ФЗ не устанавливают лимитов по срокам заключения договора аренды земельного участка[5].

Ни концессионер, ни частный партнёр не вправе передавать свои права по договору аренды (субаренды) земельного участка другим лицам и сдавать земельный участок в субаренду, если иное не предусмотрено договором аренды земельного участка и соглашением[6].

Прекращение соглашения является основанием для прекращения заключённого договора аренды, иных прав в отношении земельного участка, предоставленного концессионеру в соответствии с законом № 115-ФЗ или частному партнёру в соответствии с законом № 224-ФЗ[7].

В силу принципа единства судьбы земельного участка и прочно связанного с ним имущества частный партнёр – собственник объекта по СГЧП (в отличие от концессионера, обладающего только правами владения и пользования объектом соглашения) получает возможность приобрести в собственность земельный участок, на котором расположен данный объект. Однако претендовать на получение земли можно только после истечения срока действия соглашения (п. 6 ст. 33 закона № 224-ФЗ). Приобретение участка осуществляется в порядке, установленном ст. 39.20 ЗК РФ, и по цене, не превышающей его кадастровой стоимости (п. 3 ст. 39.4 ЗК РФ).

Как отмечалось выше, частный партнёр может быть собственником земельного участка, на котором планируется реализация федерального проекта в отношении объекта промышлен-

---

[1] Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа № Ф02-5303/2023, Ф02-5647/2023, Ф02-5937/2023 от 18.10.2023 по делу № А33-4116/2023.

[2] См., напр., положения основных условий концессионного соглашения, утверждённые: Распоряжением Правительства Омской области от 07.03.2024 № 25-рп; Распоряжением Правительства Омской области от 07.09.2022 № 190-рп; Распоряжением Правительства Республики Бурятия от 31.05.2023 № 394-р.

[3] См., напр., положения основных условий концессионного соглашения, утверждённые: Распоряжением Правительства Республики Коми от 08.10.2025 № 452-р; Постановлением Правительства КЧР от 13.08.2025 № 181; Распоряжением Правительства МО от 27.01.2020 № 23-РП; Распоряжением Правительства Новгородской области от 14.10.2025 № 700-рг; Распоряжением Правительства Алтайского края от 10.12.2025 № 533-р.

[4] Положение об уничтожении нежилых зданий, строений, сооружений, а также объектов незавершённого строительства, находящихся в государственной собственности Санкт-Петербурга, в целях исполнения концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном партнёрстве, утверждённое Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 19.09.2014 № 877.

[5] За исключением случая заключения договора аренды земельного участка, указанного в пп. 4 п. 1 ст. 4 закона № 115-ФЗ, срок по которому не должен превышать 60 рабочих дней после проведения государственного кадастрового учёта земельного участка.

[6] П. 2 ст. 11 закона № 115-ФЗ, п. 4 ст. 33 закона № 224-ФЗ.

[7] П. 3 ст. 11 закона № 115-ФЗ, п. 5 ст. 33 закона № 224-ФЗ.

ности, предусмотренного пп. 18 п. 1 ст. 7 закона № 224-ФЗ[1]. В случае необходимости передачи публичному партнёру права собственности на указанный объект[2] земельный участок также подлежит передаче публичному партнёру в силу принципа единства судьбы земельного участка и прочно связанного с ним имущества. Отметим, что закон № 224-ФЗ не конкретизирует порядок (и как таковую возможность) возмещения частному партнёру стоимости земельного участка, подлежащего передаче публичному партнёру. Тем не менее указанное не исключает возможность сторон СГЧП установить в нём порядок и размер такого возмещения.

4.6. ПРАКТИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ И СГЧП

Как было отмечено выше, концессионные соглашения и СГЧП активно используются в гражданском обороте. Наибольшую известность приобрели крупные транспортные проекты (ЗСД и аэропорт Пулково по закону Санкт-Петербурга о ГЧП; концессионные проекты – 12-тонники[3], ЦКАД в Московской области[4], скоростная автомобильная дорога Москва – Санкт-Петербург[5], автомобильная дорога «Обход Хабаровска»[6], обход г. Тольятти с мостовым переходом через р. Волгу[7], высокоскоростная железнодорожная магистраль Москва – Санкт-Петербург[8]).

Наиболее популярные сферы для ГЧП-проектов следующие[9]:

- ЖКХ (в том числе объекты по обращению с твёрдыми коммунальными отходами [ТКО]);
- социальная сфера (здравоохранение, образование, культура, туризм, др.);
- транспортная сфера (автомобильные дороги, авиационная инфраструктура, объекты транспорта общего пользования и др.);
- объекты ИТ и цифровая инфраструктура (программы для ЭВМ, базы данных, сайты, информационные системы, технические средства обеспечения их функционирования).

[1] Имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности.

[2] Объект СГЧП может выбыть из собственности частного партнёра, например, в случаях, если стороны предусмотрели такое условие непосредственно в СГЧП (пп. 4 п. 3 ст. 6 закона № 224-ФЗ), если СГЧП расторгается по решению суда в связи с существенным нарушением частным партнёром его условий (п. 10 ст. 13 закона № 224-ФЗ).

[3] Концессионное соглашение в отношении объектов, предназначенных для взимания платы, используемых в целях обеспечения функционирования системы взимания платы в счёт возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешённую максимальную массу свыше 12 тонн (Распоряжение Правительства РФ от 29.08.2014 № 1662-р).

[4] Концессионное соглашение о финансировании, строительстве и эксплуатации на платной основе Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области. Пусковой комплекс (этап строительства) № 3 (Распоряжение Правительства РФ от 22.05.2014 № 874-р).

[5] Концессионное соглашение в отношении автомобильной дороги «Скоростная автомобильная дорога Москва – Санкт-Петербург на участках км 543 – км 646 и км 646 – км 684» (Распоряжение Правительства РФ от 14.05.2013 № 775-р).

[6] Концессионное соглашение в отношении объекта капитального строительства «Автомобильная дорога «Обход г. Хабаровска км 13 – км 42» (Распоряжение Правительства Хабаровского края от 19.12.2015 № 971-рп).

[7] Концессионное соглашение о создании (строительстве) и эксплуатации автомобильной дороги «Строительство обхода г. Тольятти с мостовым переходом через р. Волгу в составе международного транспортного маршрута «Европа – Западный Китай» (Распоряжение Правительства Самарской области от 15.10.2019 № 938-р).

[8] Концессионное соглашение о финансировании, создании, эксплуатации инфраструктуры высокоскоростного железнодорожного транспорта общего пользования от станции Крюково (Алабушево) до станции Санкт-Петербург-Главный, приобретении и эксплуатации высокоскоростного железнодорожного подвижного состава, предназначенного для перевозки пассажиров и (или) багажа на созданной инфраструктуре по маршруту «Москва – Санкт-Петербург» (Распоряжение Правительства РФ от 05.06.2024 № 1397-р).

[9] Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2023 года. Аналитический дайджест. С. 14. https://pppcenter.ru/upload/iblock/b0f/b0fcbdbe6927a5b75f7526d86642cf47.pdf

Наибольшее количество концессий реализуется в сфере ЖКХ (главным образом, на уровне местного самоуправления, однако с 01.01.2017 в муниципальных проектах в обязательном порядке в отдельных случаях предусматривается участие субъекта РФ[1]). Данное обстоятельство связано с давно начавшейся реформой, направленной на передачу имущества неэффективных ГУПов и МУПов частным сторонам[2]. Отметим, что с 01.09.2025 закон 115-ФЗ прямо предусматривает запрет на участие государственных (муниципальных) унитарных предприятий и бюджетных учреждений в качестве концессионеров[3].

Встречаются и экзотические объекты соглашений, например баня[4], морг[5] или кладбище[6].

Кроме того, с 2021 года наметилась тенденция к увеличению числа проектов в социальной сфере, в том числе в связи с принятием программ федерального софинансирования расходов субъектов РФ на реализацию ГЧП проектов в отношении школ[7], университетских кампусов[8], спортивных объектов[9], объектов социального обслуживания[10]. Указанные программы предполагают предоставление из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ субсидий или иных межбюджетных трансфертов на софинансирование расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при реализации концессионных соглашений или концессионных соглашений и СГЧП, направленных на создание указанных объектов социальной инфраструктуры.

В 2024 году перечень объектов концессионных соглашений, содержащийся в п. 1 ст. 4 закона 115-ФЗ, пополнился объектами космической инфраструктуры, являющимися недвижимым имуществом, и технологически связанными с ними космическими объектами, при этом заключение соглашений возможно только на федеральном уровне[11]. Полномочия концедента от имени Российской Федерации вправе осуществлять Государственная корпорация «Роскосмос»[12].

Также федеральным законом от 30.11.2024 № 444-ФЗ[13] перечень объектов был дополнен объектами культурного наследия (ОКН), находящимися в неудовлетворительном состоянии. За-

---

[1] Закон № 115-ФЗ в редакции Федерального закона от 03.07.2016 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях».

[2] Приказ Минэкономразвития России № 373/пр, Минстроя России № 428 от 07.07.2014 «Об утверждении методических рекомендаций по установлению рекомендуемых показателей эффективности управления государственными и муниципальными предприятиями, осуществляющими деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства, и рекомендуемых критериев оценки эффективности управления государственными и муниципальными предприятиями, осуществляющими деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства».

[3] П. 8 ст. 5 закона 115-ФЗ.

[4] Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.12.2017 по делу № А50-28186/2017; Постановление АС Северо-Западного округа от 18.02.2014 по делу № А21-2392/2013.

[5] Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.09.2017 по делу № А23-931/2017; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.05.2013 по делу № А56-62120/2012.

[6] Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.12.2017 по делу № А55-14825/2017.

[7] Постановление Правительства РФ от 22.02.2021 № 247 «О внесении изменений в приложение № 27 к государственной программе Российской Федерации «Развитие образования».

[8] Постановление Правительства РФ от 28.07.2021 № 1268 «О реализации проекта по созданию инновационной образовательной среды (кампусов) с применением механизмов государственно-частного партнёрства и концессионных соглашений в рамках федерального проекта «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров» национального проекта «Наука и университеты».

[9] Постановление Правительства РФ от 24.12.2021 № 2440 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта».

[10] Постановление Правительства РФ от 04.12.2021 № 2200 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» и об осуществлении государственной корпорацией развития «ВЭБ.РФ» функций агента Правительства Российской Федерации по вопросам реализации региональных проектов по созданию (реконструкции) объектов социального обслуживания с применением механизмов государственно-частного партнёрства и концессионных соглашений в рамках федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта «Демография».

[11] П. «и» ст. 71 Конституции Российской Федерации.

[12] Пп. 1 п. 1 ст. 5 закона 115-ФЗ.

[13] Федеральный закон от 30.11.2024 № 444-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ключение концессионного соглашения в отношении такого ОКН допускается, если объект удовлетворяет следующим требованиям[1]:

1) ОКН является недвижимым имуществом и принадлежит концеденту на праве собственности;
2) ОКН включён в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;
3) в отношении ОКН принято решение об отнесении его к объектам культурного наследия, находящимся в неудовлетворительном состоянии, на основании одного из критериев, указанных в пп.пп. 7–9 п. 5 ст. 50.1 закона № 73-ФЗ[2];
4) ОКН не является мемориальной квартирой, мавзолеем, произведением монументального искусства;
5) ОКН не является имуществом религиозного назначения и иным связанным с ним имуществом в соответствии с п. 3 ст. 5 и (или) п. 1 ст. 12 Федерального закона от 30.11.2010 № 327-ФЗ[3].

Одновременно с этим в закон № 224-ФЗ было включено положение, запрещающее заключение СГЧП/СМЧП в отношении объектов, являющихся ОКН и включённых в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленным объектом культурного наследия[4].

Отметим, что формально закон № 115-ФЗ и до внесения изменений не ограничивал возможность заключения концессионных соглашений в отношении ОКН, что подтверждается наличием ряда проектов в отношении таких объектов[5].

Отдельного упоминания заслуживает нововведение, касающееся заключения СГЧП в отношении объектов из пп. 18 п. 1 ст. 7 закона 224-ФЗ[6]. Лицо, которое в соответствии с законом 224-ФЗ может быть частным партнёром и обладает на праве собственности имущественным комплексом, предназначенным для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности, либо земельным участком, вправе обеспечить разработку предложения о реализации проекта ГЧП в отношении реконструкции или строительства такого имущественного комплекса и направить предложение о реализации указанного проекта в Правительство Российской Федерации. На практике такой вид ГЧП именуется «промышленным ГЧП».

---

[1] П. 2 ст. 55.3 закона 115-ФЗ.

[2] А именно, следующих критериев отнесения ОКН (являющегося зданием, строением или сооружением) к объектам, находящимся в неудовлетворительном состоянии:
1) частичная или полная утрата элементов несущих строительных конструкций (фундамента, стен, перекрытий, крыши и других), не позволяющая надлежащим образом эксплуатировать объект культурного наследия целиком;
2) горизонтальные, вертикальные, продольные, диагональные и (или) поперечные сквозные трещины в несущих строительных конструкциях по всей длине (высоте или ширине) таких конструкций;
3) общее состояние объекта культурного наследия, характеризующееся снижением до недопустимых уровней надёжности здания, строения или сооружения, прочности и устойчивости несущих строительных конструкций и основания и свидетельствующее об исчерпании несущей способности и опасности обрушения таких здания, строения или сооружения.

[3] Федеральный закон от 30.11.2010 № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности».

[4] П. 2.1 ст. 7 закона 224-ФЗ.

[5] См., например, проекты в отношении зданий каретного сарая и ткацкого корпуса усадьбы Полотняный Завод в Калужской области (Приказ Министерства экономического развития Калужской области от 17.07.2012 № 549-п), санаторно-курортного комплекса, в том числе объекта культурного наследия регионального значения, «Санаторий «Кисловодск» (Распоряжение Правительства Ставропольского края от 21.10.2019 № 446-рп), гостинично-досугового комплекса в Зеленогорске, в состав которого вошли ОКН «Дом купца Елисеева» и «Дача Кинга» (Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 22.12.2020 № 1151).

[6] Имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности.

В качестве особенностей «промышленного ГЧП» возможно выделить следующее:

1) проект должен отвечать ряду критериев, которые предусмотрены в п. 5 ст. 10.1 закона 224-ФЗ[1];
2) необходимость включения в СГЧП существенных условий, которые прямо не указаны в п. 2 ст. 12 закона 224-ФЗ[2];
3) возможность сохранения в собственности частного партнёра объекта СГЧП при досрочном прекращении СГЧП (в ситуации прекращения по вине частного партнёра)[3].

На текущий момент заключённые «промышленные» СГЧП отсутствуют. Следует отметить, что недавняя законодательная инициатива по снижению порога необходимого минимального объёма финансирования реконструкции или строительства объекта СГЧП (с 10 млрд рублей до 7 млрд рублей) была снята с рассмотрения Государственной Думы[4].

Перспективным направлением развития ГЧП является использование данной модели при создании транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры в рамках КРТ.

Как было отмечено выше, в настоящее время инвестор, как правило, строит объект за свой счёт и затем безвозмездно передаёт государству. Однако применяются и иные механизмы создания инфраструктуры. Например, в Ленинградской области используется модель выкупа образовательных объектов в обмен на уплату налога на прибыль (налог уплачивается инвестором в бюджет области, которая предоставляет субсидии муниципалитету на выкуп объекта образования)[5]. В Самарской области получила распространение модель «Билдингсад», согласно которой застройщики включают в проект многоквартирного дома помещение на первом этаже под детский сад. В дальнейшем эти помещения выкупаются либо сдаются в аренду[6].

В договоре о КРТ может быть предусмотрена обязанность исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления за свой счёт обеспечить строительство и (или) реконструкцию транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры[7]. Публичный субъект для

---

[1] В частности:
1) проект должен соответствовать требованиям к проектам технологического суверенитета или проектам структурной адаптации экономики Российской Федерации, установленным Правительством РФ;
2) объём финансирования реконструкции или строительства объекта СГЧП составляет не менее 10 миллиардов рублей;
3) объём финансирования указанного проекта за счёт собственных денежных средств частного партнёра составляет не менее 15 % от общего объёма финансирования проекта;
4) объём финансирования публичным партнёром реконструкции или строительства, эксплуатации и технического обслуживания объекта СГЧП не превышает в совокупности объёма финансирования за счёт собственных и заёмных средств частным партнёром реконструкции или строительства, эксплуатации и технического обслуживания такого объекта и (при наличии) размера платы частного партнёра за период действия СГЧП.

[2] В качестве существенных условий в СГЧП дополнительно необходимо установить:
1) перечень и объём производства товаров, выполнения работ, оказания услуг в рамках реализации СГЧП;
2) обязательство частного партнёра по реализации произведённых товаров, выполненных работ, оказанных услуг в течение срока, установленного СГЧП;
3) требования к качеству товаров, работ, услуг, производимых (выполненных, оказанных) в рамках СГЧП.

[3] Согласно п. 17 ст. 10.1 закона 224-ФЗ в случае досрочного прекращения СГЧП по решению суда в связи с существенным нарушением частным партнёром условий СГЧП объект СГЧП подлежит передаче в собственность публичного партнёра. Однако допускается и сохранение права собственности частного партнёра на такой объект – при условии компенсации публичному партнёру затрат, осуществленных в связи с соглашением, и убытков, причинённых публичному партнёру таким досрочным прекращением.

[4] Законопроект № 1050782-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения условий реализации проектов в промышленности)» (https://sozd.duma.gov.ru/bill/1050782-8).

[5] Постановление Правительства Ленинградской области от 14.11.2013 № 398 «О государственной программе Ленинградской области «Современное образование Ленинградской области».

[6] http://nko.economy.gov.ru/Files/NewsDocuments/c465b6c2-6cd1-4c7a-bbc0-231dde80ed37.pdf, https://asi.ru/projects/8261

[7] П. 7 ст. 68 ГрК РФ.
В указанном договоре также может быть предусмотрено осуществление мероприятий, необходимых для подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения. Однако полагаем, что «передача» осуществления таких мероприятий частным инвесторам в рамках КС или СГЧП в отрыве от строительства/реконструкции транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры не представляется возможным (см. предмет указанных соглашений в п. 1 ст. 3 закона 115-ФЗ, п. 1 ч. 2 ст. 5 закона 224-ФЗ).

исполнения этой обязанности может провести конкурс на право заключения концессионного соглашения, СГЧП или воспользоваться частной инициативой, при этом частная инициатива может быть подготовлена инвестором, осуществляющим комплексное развитие. Для инвесторов более предпочтительной представляется модель СГЧП, по которой на эксплуатационной стадии инвестор выполняет только техническое обслуживание объекта соглашения, а эксплуатация (например, образовательная деятельность, медицинская деятельность) остаётся за публичной стороной. Создание инфраструктуры на основании КС и СГЧП в рамках заключённого договора о КРТ может помочь застройщикам снизить бюджет реализации проекта КРТ и повысить рентабельность застройки[1].

При этом не рекомендуется предусматривать в договоре о КРТ условие о том, что частная сторона берёт на себя обязанность по созданию инфраструктуры. Процедура частной инициативы не гарантирует, что с инициатором будет заключено соглашение, – сложности могут возникнуть как при согласовании частной инициативы с публичной стороной, так и при появлении третьих лиц, заинтересованных в проекте, при наличии которых должен проводиться конкурс на право заключения соглашения, на котором инициатор не получает никакие преимущества.

Ключевой положительный аспект модели концессионных соглашений, СГЧП в рамках КРТ для публичной стороны, по сравнению с закупкой или выкупом, состоит в том, что можно оформить более длительную, чем на 3 года, рассрочку платежей (подробнее об этом см. ниже).

Концессионные соглашения и СГЧП обладают следующими основными преимуществами:

1. Снижение нагрузки на бюджет

Концессионные соглашения и СГЧП являются долгосрочными договорами, они могут предусматривать публичные финансовые обязательства на срок, превышающий действие трёхлетних лимитов бюджетных обязательств (в отличие от государственных и муниципальных контрактов, которые по общему правилу заключаются на срок до 3 лет). Соответственно, условиями соглашения можно предусмотреть длительную рассрочку выплат со стороны государства в случае, если такие выплаты предусмотрены в соглашении. Более того, размер платежа можно связать с определёнными показателями качества объекта соглашения и его эксплуатации. Например, если снег с дороги в зимний период убирается плохо или нет освещения, в соглашении может быть предусмотрено снижение размера платежей.

2. Сокращение сроков строительства без снижения качества объекта

Условиями соглашения может быть предусмотрено, что выплаты из бюджета будут производиться только после ввода объекта недвижимости в эксплуатацию. Более того, софинансирование концедентом капитальных затрат до ввода объекта в эксплуатацию допускается в размере не более 80 % от общего размера таких затрат. Данное ограничение направлено на разграничение механизмов государственных контрактов и концессионных соглашений. При этом 100%-я компенсация расходов на создание, в том числе расходов на обслуживание привлечённых средств, допускается после ввода объекта в эксплуатацию в составе платы концедента. Соответственно, у частной стороны появляется заинтересованность в скорейшем окончании строительства. При этом, поскольку параметры качества объекта влияют на размер платежей, а оператором объекта, ответственным за его обслуживание, является сама частная сторона, она не будет сокращать сроки строительства в ущерб характеристикам имущества.

3. Дополнительные источники дохода для частной стороны

Можно предоставить частной стороне право извлекать дополнительный доход от объекта (платная медицинская помощь наряду с медицинской помощью по обязательному медицинскому страхованию, платные образовательные услуги, создание объектов дорожного сервиса,

[1] Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2023 года. Аналитический дайджест. С. 12. https://pppcenter.ru/upload/iblock/b0f/b0fcbdbe6927a5b75f7526d86642cf47.pdf

продажа полезных вторичных ресурсов, образованных в результате деятельности по обработке ТКО, и проч.), обеспечивая финансирование недополученной прибыли.

4. Распределение рисков

Баланс интересов сторон является одним из признаков ГЧП. Публичный субъект может принимать на себя, в частности, следующие риски: получения отказа государственных органов в предоставлении разрешений и согласований, обнаружения при строительстве на земельном участке археологических объектов и коммуникаций, риск негативного для проекта изменения законодательства и др. Указанные риски могут быть перераспределены между сторонами через механизм особых обстоятельств, при наступлении которых может быть предусмотрена компенсация концедентом концессионеру или публичным партнёром частному партнёру возникших дополнительных расходов и (или) недополученных доходов (пп. 18 п. 2 ст. 10 закона № 115-ФЗ, пп. 10.1 п. 11 ст. 12 закона 224-ФЗ).

5. Возмещение расходов частной стороны при досрочном прекращении соглашения

С учётом того, что объект соглашения остаётся в собственности публичной стороны после прекращения соглашения (по концессионному соглашению всегда, по СГЧП – в отдельных случаях), то инвестору в случае досрочного прекращения соглашения, даже если оно произошло по его вине, компенсируются расходы, понесённые на инвестиционной стадии реализации, если иное не предусмотрено в соглашении.

6. Наличие механизма частной инициативы, при котором заключение соглашения возможно без торгов

В рамках указанного механизма инвестор может самостоятельно разработать проект соглашения с включением в него положений, обеспечивающих его интересы (при этом такое соглашение должно быть в последующем согласовано с публичной стороной), а также имеет возможность заключить такое соглашение без торгов, если не появятся иные заинтересованные в проекте лица (подробнее см. раздел 4.1).

7. Возможность проектного финансирования по льготной ставке

В целях поддержки проектов в отдельных отраслях, помимо субсидий бюджетам субъектов РФ, используется механизм субсидирования банков и иных организаций в целях предоставления ими заёмных средств на реализацию проекта по льготной процентной ставке. В частности, возможность льготного финансирования предусмотрена для проектов в области обращения с ТКО[1], проектов в сфере спорта[2], социального обслуживания[3], проектов по созданию гостиниц и туристических кластеров[4].

---

[1] Постановление Правительства РФ от 20.12.2019 № 1727 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидии в виде имущественного взноса Российской Федерации в публично-правовую компанию по формированию комплексной системы обращения с твёрдыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор».

[2] См., к примеру, Решение Минспорта России от 16.12.2025 № 22-62395-00609-Р «О порядке предоставления субсидии российским кредитным организациям и государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» на возмещение недополученных доходов по выданным кредитам на реализацию инвестиционных проектов в сфере физической культуры и спорта».

[3] Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2390 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных доходов по выданным кредитам на реализацию инвестиционных проектов в сфере социального обслуживания населения и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

[4] См., к примеру, Решение Минэкономразвития России от 23.04.2025 № 25-61781-02070-Р «О порядке предоставления субсидии в целях реализации механизма государственной поддержки инвестиционных проектов по созданию туристической инфраструктуры в форме льготного кредитования».



5 МЕТОДИКА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА УЧАСТКОВ

МЕТОДИКА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА УЧАСТКОВ ДЛЯ ДЕВЕЛОПМЕНТА

Проведение градостроительного анализа территории является краеугольным камнем в вопросе целесообразности приобретения участка / объекта недвижимости для целей девелопмента.

В настоящем разделе мы не будем останавливаться на вопросах проверки титула, вопросах структурирования сделок по приобретению участков / объектов недвижимости для целей девелопмента – это всё обязательные элементы сделки, но они находятся за пределами анализируемых вопросов.

Под градостроительным анализом участка понимается исследование установленных ограничений градостроительной деятельности на участке и оценка возможностей его девелопмента. Результатом градостроительного анализа является выявление юридических ограничений застройки участка, влияющих в итоге на саму возможность девелопмента участка и его экономическую целесообразность.

Ранее мы достаточно подробно проанализировали существующее градостроительное регулирование и в том числе наиболее распространённые ограничения, а теперь предложим алгоритм применения этих знаний.

Источники получения сведений для анализа

Как правило, наиболее распространённым и удобным источником получения сведений об участке, оцениваемом для целей возможного девелопмента, является текущий правообладатель, так как именно у него имеется наибольший объём информации об объекте.

Основным недостатком получения документов от текущего правообладателя является риск неполноты/недостоверности предоставляемых документов. Из нашего опыта можно назвать ситуацию, когда по результатам анализа документации выявилось, что вид разрешённого использования участка был изменён на основании недостоверной справки «выписки из ПЗЗ», где была указана ложная информация об отнесении участка к соответствующей зоне. В другом случае при наличии разработанного ППТиПМ при выдаче градостроительного плана уполномоченный орган произвольно заполнил сведения об участке данными, противоречащими не только ППТиПМ, но и ПЗЗ. В таких условиях проверка достоверности предоставленных сведений через независимые источники информации является важным элементом градостроительного анализа.

С 01.03.2023[1] к сложностям проверки статуса объекта добавились ограничения предоставления сведений из ЕГРН в отношении физических лиц[2]. Следует помнить, что сведения о правообладателях – юридических лицах остались в публичном доступе, так что ЕГРН ещё во многом весьма информативен.

Существует достаточно большое количество открытых источников официальной информации, которыми можно и нужно пользоваться.

А. Общероссийские информационные ресурсы:

1. Справочная информация Росреестра по объектам недвижимости в режиме online (https://lk.rosreestr.ru/eservices/real-estate-objects-online)

В детализированной форме по каждому объекту недвижимости для просмотра доступна общая информация по выбранному объекту недвижимости – это условный кадастровый номер, этаж, площадь, юридический адрес, наличие зарегистрированных прав и ограничений, разрешённое использование, назначение, кадастровая стоимость и т. д.

Из рекомендаций следует отметить, что при просмотре сведений по объекту нужно не забывать открывать встроенные вкладки, позволяющие увидеть сведения о последних государственных регистрациях и текущих ограничениях.

2. Портал пространственных данных «Национальная система пространственных данных» (https://nspd.gov.ru)

Национальная система пространственных данных пришла на смену Публичной кадастровой карте, которая стала теперь составной частью этой новой информационной системы.

Содержит такие сведения, как:

- «информация» – статус, адрес, площадь и кадастровая стоимость земельного участка;
- «использование» – категория земли, разрешённое использование;
- «расположение» – сведения о расположении на карте и наличии границ на местности, наличии пересечения границ и т. п.

3. Федеральная государственная информационная система территориального планирования (https://fgistp.economy.gov.ru)

Удобная система, позволяющая быстро находить документы территориального планирования и функционального зонирования на территории всех субъектов РФ. В её составе содержатся документы разного уровня (муниципальные, региональные, федеральные).

Из недостатков следует отметить, что не все документы, размещённые в системе, имеют актуальные редакции, поэтому нужно уделять особенно пристальное внимание актуальности «связанных документов», а также система поиска плохо работает.

4. Официальные сайты муниципальных образований – на них подлежат обязательной публикации ПЗЗ и Генпланы. К сожалению, если публикация и осуществляется, то зачастую размещается немасштабируемый файл в крайне низком разрешении и без возможности прямого соотношения с картой.

В связи с этим в большинстве муниципальных образований определение зоны для конкретного участка на основании такого рода сведений представляется крайне затруднительным. При этом какого-либо режима поиска сведений по каким-либо реквизитам также, как правило, не предусмотрено. Тем не менее с определённой долей допущения эта информация может дать возможность получить сведения о зонировании.

[1] Федеральный закон от 14.07.2022 № 266-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных».

[2] Особенности получения выписок из ЕГРН в связи с «закрытием» персональных данных Росреестра раскрыты в Письме Росреестра от 03.03.2023 № 06-00307/23@.

5. Реестр санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию (http:// fp.crc.ru/doc/?type=max)

Данный реестр содержит сведения об установленных санитарно-защитных зонах. К сожалению, поиск по данной базе крайне неудобен (он идёт через адрес источника СЗЗ, который почти всегда расположен в другом месте, чем исследуемый участок, и зачастую по другому адресу), в связи с чем не всегда получается найти полную информацию. Целесообразно осуществлять поиск всех санитарно-защитных зон по наименованиям улиц во всём квартале, где расположен исследуемый участок, и это увеличивает полноту результатов. Во всех случаях такой поиск должен верифицироваться направлением официального запроса в Роспотребнадзор о СЗЗ в отношении исследуемого участка.

6. Сведения по установленным СЗЗ аэропортов и приаэродромным зонам

Следует помнить, что в зависимости от ведомственной подчинённости различные органы отвечают за учёт и установление приаэродромных зон и СЗЗ аэропортов:

- Росавиация отвечает за гражданские аэропорты – сведения можно получить здесь: https://favt.gov.ru/dejatelnost-ajeroporty-i-ajerodromy-priaer-terr-aerodromov-ga/
- Минобороны РФ отвечает за военные аэропорты – https://new.mil.ru/ministry/structure/forces/type/vks/structure/air/airfields
- Минпромторг отвечает за аэродромы экспериментальной авиации – https://minpromtorg.gov.ru/storage/open_data/dataset-files/e2658750-f8cb-4904-86dd-ed42a1fd6b82/ce52bde12634-44cb-a446-b9e736e27b07.docx

7. Единый государственный реестр автомобильных дорог – https://скдф.рф

Модерируемая Росавтодором информационная система, которая позволяет получить сведения о категории дороги и прочих характеристиках, а также о её балансодержателе.

8. Единая информационная система градостроительной деятельности Стройкомплекс.РФ – https://стройкомплекс.рф

В представлении законодателя эта информационная система должна объединить все источники информации о градостроительной деятельности и стать неким единым порталом. В настоящее время там размещены в систематизированном виде все обязательные требования, которые подлежат соблюдению при осуществлении строительства.

Б. Специализированные источники градостроительной информации для отдельных регионов:

1. Санкт-Петербург:

1.1. Региональная геоинформационная система Санкт-Петербурга – РГИС (http:// rgis.spb.ru)

В РГИС включаются:

- сведения об административно-территориальном устройстве Санкт-Петербурга, а также избирательных округах, границах территорий судебных участков мировых судей Санкт-Петербурга;
- классификаторы и кодификаторы адресов Санкт-Петербурга;
- объектно-адресная система Санкт-Петербурга;
- сведения о водных объектах на территории Санкт-Петербурга;
- сведения об объектах землеустройства, земельных участках, в том числе обременениях земельного участка, ограничениях его использования;
- сведения о зонах с особыми условиями использования, в том числе охранных зонах (водоохранных зонах водных объектов, охранных зонах инженерных коммуникаций, охранных зонах памятников природы и т. д.);

- материалы градостроительного планирования и градостроительного зонирования, в том числе Генерального плана Санкт-Петербурга, Правил землепользования и застройки, проектов планировки и проектов межевания;
- сведения об объектах недвижимости, в том числе зданиях, сооружениях, линейных объектах, помещениях, расположенных на территории Санкт-Петербурга;
- сведения о территориях объектов культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, в том числе вновь выявленных объектах культурного наследия;
- тематические карты;
- сведения о зелёных насаждениях общего пользования;
- материалы лесоустройства;
- картографические материалы;
- иные сведения, определяемые Комитетом имущественных отношений.

1.2. Градостроительный портал Санкт-Петербурга (https://portal.kgainfo.spb.ru/KGAMap/Map)

Модерируемый Комитетом по градостроительству Санкт-Петербурга ресурс, предоставляющий доступ к государственной информационной системе Санкт-Петербурга «Автоматизированная информационная система управления градостроительной деятельностью».

1.3. Единая система строительного комплекса – ЕССК (http://essk.gov.spb.ru)

Данный ресурс содержит как аналитическую, так и операционную составляющую, так как создавался как электронный портал для взаимодействия девелопера и государственных органов по получению государственных услуг в сфере строительства.

2. Москва:

2.1. Информационная система обеспечения градостроительной деятельности города Москвы – ИАИС ОГД (https://gisogd.mos.ru/home)

Система включает в себя следующие разделы:

- документы территориального планирования Российской Федерации в части, касающейся города Москвы;
- документы территориального планирования города Москвы – Генеральный план города Москвы;
- документы градостроительного зонирования – Правила землепользования и застройки Москвы;
- документация по планировке территорий (проекты планировки территорий, межевание);
- изученность природных и техногенных условий;
- изъятие земельных участков и резервирование земель для государственных или муниципальных нужд;
- застроенные и подлежащие застройке земельные участки (где есть разработанные ГПЗУ);
- геодезические и картографические материалы (картографический фон, функциональное зонирование, строительное зонирование, ландшафтное зонирование);
- сведения о выданных ГПЗУ и согласованных архитектурно-градостроительных решениях (АГР);
- иные материалы и документы (охранные зоны, зоны строгого регулирования, зоны регулирования застройки, территории памятников).

2.2. Информационно-аналитическая система управления градостроительной деятельностью (https://stroi.mos.ru/construction)

Сервис позволяет получить онлайн-доступ к оперативной информации органов власти по объектам строительства, электронным копиям документов, сведениям о ходе подготовки документов, сведениям государственного строительного надзора и другой информации. В со-

ответствии с Регламентом предоставления информации для получения доступа необходимо заполнить заявку на подключение.

2.3. Портал открытых данных г. Москвы (https://data.mos.ru)

Набор разнообразной информации, включающей в себя сведения о градостроительной деятельности (например, сведения о согласованных решениях архитектурно-градостроительного облика ОКС и т. п.).

3. Информационные системы градостроительной деятельности регионов (ИСОГД)

В конце 2017 года Минстроем РФ завершена разработка типовой системы ИСОГД, которая является доступной для использования для государственных органов.

Как результат во многих регионах на основе типовой ИСОГД появились работоспособные источники градостроительной информации. Однако в большинстве регионов сведения ИСОГД не могут быть получены пользователем напрямую путём прямого доступа к системе, а предоставление информации осуществляется в форме государственной услуги по выдаче информации из ИСОГД, что существенно подрывает эффективность таких баз данных и доступность информации. Тем не менее в некоторых регионах такие ИСОГД делают доступными (например, в Новосибирской области https://maps.nso.ru/new/main).

Алгоритм проведения градостроительного анализа участка для целей девелопмента

1. Определение цели приобретения участка

Большинство градостроительных ограничений связано с конкретным целевым использованием участка (например, количество парковочных мест определяется видом размещаемого объекта). В связи с этим применимость конкретных ограничений определяется только после формирования цели/целей девелопмента участка. В ситуации, когда необходимо выбрать наиболее эффективное использование участка, альтернативных целей может быть несколько, но во всех случаях они должны быть сформулированы до начала анализа.

2. Анализ сведений кадастрового паспорта участка и объектов недвижимости

С учётом того, что кадастровый паспорт (для земельных участков выдаётся в форме выписки из ЕГРН) относится к общедоступным сведениям, которые могут быть получены любым лицом за короткие сроки, кадастровый паспорт является очень полезным источником информации.

Необходимо отметить, что при заказе выписки из ЕГРН принципиальным является заказ всех листов выписки, на что требуется специальное указание в заявлении на получение (в ином случае предоставляется только короткая выписка, где нет существенного объёма информации).

В случае нахождения на участке объектов недвижимости необходимо также получить актуальные выписки из ЕГРН в отношении данных объектов недвижимости и сравнить сведения в них со сведениями о земельном участке.

В выписках из ЕГРН присутствует следующая имеющая существенное значение информация:

- кадастровый номер участка (а также ранее существовавшие кадастровые номера, если объект преобразовывался);
- точный адрес – получение всей последующей документации необходимо осуществлять именно в отношении данного адреса и кадастрового номера, так как они являются индивидуализирующими признаками участка;
- площадь – необходимо отметить, что для участков, не прошедших надлежащую процедуру межевания, допускается указание площади с отклонениями (например, 18 250 кв. м +/– 50 кв. м). Такое указание площади не делает участок «несуществующим», однако

означает, что подлежат дополнительной оценке риски корректировки площади и границ участка при вынесении участка на местность;
- категория земли и вид разрешённого использования;
- наличие внесённых в ЕГРН обременений и ограничений в использовании участка и указание их расположения – следует помнить, что, к сожалению, перечень зарегистрированных обременений не является исчерпывающим в отношении участка, так как ряд ограничений в настоящее время не регистрируется (например, СЗЗ);
- координаты поворотных точек, свидетельствующие о вынесении участка на местность, а также координировании объектов недвижимости и позволяющие с помощью кадастрового инженера установить фактическое размещение участка и объектов, – отметим, что проблема несоответствия визуальных границ территории (например, наличие забора) и юридически закреплённых границ по-прежнему актуальна, хотя чаще всего встречается в зонах бывшей промышленной застройки либо бывших сельскохозяйственных земель. Отсутствие сведений о поворотных точках препятствует совершению сделки с ним;
- данные о временном/постоянном характере сведений кадастра – в силу требований закона № 218-ФЗ после проведения кадастрового учёта объекта с изменившимися характеристиками сведения о таком учёте носят временный характер до момента государственной регистрации прав на такой объект, но не более пяти лет. Если права в этот период времени не зарегистрированы, то сведения считаются погашенными;
- сведения о кадастровой стоимости участка – имеют значение в ряде случаев для построения экономической модели проекта девелопером;
- сведения о правообладателе.

3. Оценка соответствия категории и разрешённого вида использования участка поставленным целям

Градостроительное законодательство различает существующую категорию и ВРИ участка и допустимые параметры.

В отношении категории земель наибольшее значение имеет закон РФ от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», так как непосредственно градостроительное законодательство регулирует частный случай включения земель в состав населённых пунктов. Если существующая категория не соответствует поставленной цели, то следует оценить, какие действия необходимо/возможно предпринять для её изменения и их экономическую целесообразность.

В отношении видов разрешённого использования не является предопределяющим для девелопмента участка существующий ВРИ, так как его развитие возможно только в рамках допустимых ВРИ, установленных соответствующим градостроительным регламентом. Таким образом, необходимо обратиться к установленным допустимым ВРИ в градостроительном регламенте и выявить наличие соответствующего цели ВРИ в составе допустимых, а также учесть, является ли он основным, условно разрешённым либо вообще вспомогательным.

Отсутствие необходимого ВРИ в основных допустимых ВРИ для участка существенно снижает его привлекательность для девелопмента и требует корректировки целей либо оценки его на соответствие альтернативным целям.

4. Выявление наличия утверждённой градостроительной документации в отношении участка и проверка её соответствия друг другу

Документально подготовленный для застройки участок, к сожалению, крайне редко встречающееся явление на рынке. В связи с этим не существует «стандартного» набора документации, выработанного рынком, и в обороте присутствуют объекты с совершенно разным уровнем готовности к их застройке, что, впрочем, сказывается на цене этих объектов. Экономика заставляет девелоперов анализировать разные по степени готовности участки.

Как уже указывалось ранее, необходимо проанализировать применительно к участку наличие и непротиворечивость требований следующих документов (при их наличии):

- Генеральный план;
- Правила землепользования и застройки;
- ППТиПМ;
- градостроительный план.

К сожалению, практика знает ситуации, когда ПЗЗ противоречат Генплану, ППТиПМ противоречит ПЗЗ, градплан вообще не соответствует каким-либо из вышеперечисленных документов. Более того, подлежит проверке процедура принятия каждого из вышеназванных документов, а также полномочия принявших органов, так как судебная практика возлагает эти риски также на девелопера, т. е. при отмене любого из этих актов понесённые затраты девелоперу никто не компенсирует.

В ситуации с историческими поселениями либо существованием в относительной близости любых объектов, могущих претендовать на статус вновь выявленных объектов культурного наследия, обязательно надо исследовать и существование ограничений в специальном законодательстве об охране культурного наследия. С учётом того, что градостроительная документация постоянно совершенствуется, здесь же важно дать оценку влияния планируемых изменений в Генеральный план или ПЗЗ применительно к участку, так как, как правило, при внесении такого рода изменений законодатель не предусматривает сохранение действия ранее выданных документов.

Дополнительно с 01.03.2019 следует уделять особое внимание исследованию вопросов наличия участка на территории объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО либо рядом с таким объектом и оценивать необходимость подготовки отчёта о влиянии планируемого строительства на сохранность объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО.

5. Выявление и анализ применимых в отношении участка ограничений и обременений, влияющих на возможность достижения цели

В разделе 1.4 настоящего пособия достаточно подробно проанализированы последствия наличия тех или иных зон ограничений либо обременений участка. Как мы и указывали ранее, эти зоны необязательно отражаются в сведениях ГКН, поэтому требуются дополнительные усилия по их выявлению.

В качестве практического совета могут быть даны следующие рекомендации:

- получить актуализированную схему размещения подземных сооружений и коммуникаций на объекте (так называемый лавсан) – она позволит установить фактическое наличие каких-либо сетей и инфраструктуры на участке для последующего выяснения её статуса;
- обратиться в Роспотребнадзор за получением сведений об утверждённых СЗЗ в отношении участка (также рекомендуется визуально осмотреть территорию за границами участка на предмет расположения очевидных производственных/складских объектов, предполагающих существование СЗЗ, и в запросе конкретизировать «в том числе» эти объекты);
- проанализировать базу арбитражных споров (http://kad.arbitr.ru) на предмет споров по обременениям либо привлечению к административной ответственности.

По результатам выявления соответствующих зон ограничений в использовании участков необходимо оценить их влияние на достижение поставленной цели, оценить экономические последствия для планируемого проекта и рассмотреть варианты снятия данного обременения. Например, при выявлении СЗЗ, распространяющейся на весь участок или его часть, возможны смена цели с жилья на нежилые апартаменты либо обсуждение с владельцем объекта, порождающего СЗЗ, условий разработки проекта уменьшения СЗЗ.

6. Определение предельных параметров разрешённого строительства и возможности отклонения от них

С учётом того, что существующий порядок получения разрешения на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства носит характер субъективной оценки уполномоченного органа, экономическая модель проекта должна строиться из расчёта невозможности получения такого разрешения. Все проекты, где экономика становится выгодна только в случае отклонения от предельных параметров, с нашей точки зрения, не должны начинаться. Отклонение от предельных параметров разрешённого строительства в экономике проекта должно играть элемент «сверхприбыли», в связи с чем этот риск не должен влиять на базовый вариант девелопмента территории.

В разделе 1.3.3 были подробно проанализированы предельные параметры разрешённого строительства. На основе этого необходимо в соответствующих градостроительных регламентах выявить значения этих параметров для оценки возможности достижения поставленных целей.

Необходимо отметить, что целый ряд параметров не отнесён градостроительным законодательством непосредственно к предельным параметрам разрешённого строительства, но подлежит обязательному учёту при оценке перспектив девелопмента участка, например:

1) красные линии

Красные линии отделяют зоны планируемых земель общего пользования, не подлежащих застройке и отчуждению в частную собственность. Они также выступают точкой отсчёта для таких параметров, как «отступы» от границ участка. По ГрК РФ красные линии устанавливаются ППТ.

2) инсоляция

Под инсоляцией понимаются требования к облучению поверхностей и пространств прямыми солнечными лучами.

Требования установлены Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25.10.2001 № 29 и обязательны при проектировании, строительстве и реконструкции жилых, общественных зданий и территорий жилой застройки. Расчёты инсоляции являются обязательным разделом в составе проектной документации.

С учётом того, что инсоляция прямо зависит от расположения планируемого объекта на участке, как правило, на стадии первичного градостроительного анализа оценка этого параметра осуществляется на уровне принципиальной возможности соблюдения таких норм, а не конкретных расчётов, которые делаются в последующем при «посадке» здания на участок.

3) парковки и озеленение

Требования по минимальной обеспеченности указанными объектами устанавливаются Правилами землепользования и застройки, РНГП, МНГП, специальными законами субъекта РФ, проектом планировки территории. Как правило, устанавливаются либо в процентном отношении к площади участка, либо из расчёта размещаемых на участке объектов (например, из расчёта одно парковочное место на сколько-то кв. м общей площади объекта), либо планируемого потока посетителей.

4) социальная инфраструктура

Требования по социальной инфраструктуре распространяются на жилищное строительство и устанавливаются РНГП, МНГП, ППТ и включают в себя требования по обеспеченности образовательными организациями, учреждениями социального обслуживания населения, учрежде-

ниями здравоохранения, учреждениями отдыха и санаторно-курортного обслуживания, спортивными сооружениями, учреждениями культуры, предприятиями торговли, общественного питания и коммунально-бытового обслуживания, улично-дорожной сетью и т. д.

Формально эти требования касаются деятельности государства при организации урбанистического пространства, но на практике девелоперу предлагают за свой счёт осуществить меры по приведению параметров квартала в соответствие с требованиями при застройке им своего земельного участка (например, построить за свой счёт детский сад и т. п.).

Необходимо отметить, что наибольшие вопросы возникают именно с социальной инфраструктурой, так как на развиваемом участке в рамках застроенной территории, как правило, нет места для её размещения, а возлагая обязанности по её созданию на инвестора, уполномоченные органы не предлагают каких-либо участков для её создания.

На этапе приобретения участка предварительную оценку возможных затрат можно получить путём обращения в уполномоченный муниципальный орган за справкой об обеспеченности социальной инфраструктурой соответствующего квартала и сравнения полученных данных с региональными требованиями по обеспеченности ею.

5) доступность участка с территорий общего пользования

Необходимо оценивать наличие дорог, а также подъезда/прохода к участку с территорий общего пользования и возможные затраты на организацию такого подъезда/прохода/подключения к улично-дорожной сети.

6) отнесение участка к зоне КРТ

Нахождение участка в зоне КРТ влечет за собой различного рода риски от простого затягивания сроков реализации проекта в связи с необходимостью разработки ППТиПМ до фактической невозможности развития участка (например, в отсутствие согласия правообладателей участков о совместном развитии территории).

7. Оценка обеспеченности участка необходимой инфраструктурой

Обязательным элементом градостроительного анализа является определение технической возможности подключения планируемых к строительству объектов к инженерной и дорожной инфраструктуре, а также уже имеющихся подключений и инфраструктуры. С учётом того, что в абсолютном большинстве случаев точки подключения расположены за пределами анализируемого участка, то, помимо получения технических условий подключения для оценки сроков и затрат на подключение, необходимо также озаботиться анализом трасс подключения и получением предварительных условий прокладки трасс через чужие земельные участки.

Необходимо отметить, что на стадии первичной оценки участка для целей его приобретения крайне сложно получить необходимую информацию как по техническим условиям, так и по возможным трассам прокладки сетей, так как энергоснабжающие организации работают только с правообладателями. В связи с этим действия по получению технических условий и необходимой информации надо либо поручать продавцу участка, либо получать от него соответствующую доверенность.

8. Оценка сроков и необходимых затрат для устранения выявленных ограничений

Недостаточно выявить ограничения – необходимо оценить, есть ли возможность их устранения и целесообразность этих действий. После определения ожидаемых затрат на устранение препятствий и предполагаемых сроков устранения эти данные могут использоваться для торга с продавцом участка (например, снижения стоимости участка либо возложения на него обязанностей по устранению выявленных препятствий) либо для корректировки экономической модели проекта и оценки целесообразности его реализации в таких условиях.

Подводя итог предложенной методике градостроительного анализа участка, необходимо отметить, что вся полученная информация по участку должна оцениваться в совокупности, так как отдельные ограничения могут быть преодолены за счёт разработки дополнительных документов либо дополнительных затрат (например, финансирование работ по уменьшению СЗЗ). Важно помнить, что не входят в состав градостроительного анализа, например, такие необходимые действия технического характера, как анализ грунтов (загрязнённость, пригодность к размещению объекта и т. п.) либо оценка транспортной доступности для строительной техники, хотя они также оказывают влияние на экономику проекта.

УДК 347.2
ББК 67.404.1
Ю70

Авторский коллектив:
М.С. Алексеев, Л.В. Арутюнян, А.Н. Глотов, В.А. Гребенюков, Ю.Р. Димитрюк, В.В. Дозорова, С.А. Дорофеева, Е.И. Дятлова, А.О. Лимарова, А.А. Морозова, М.С. Муравьёва, Д.С. Некрестьянов, П.А. Остапчук, И.И. Поляков, Д.Е. Смирнова, О.В. Ярасова

ЮРИДИЧЕСКИЙ СПРАВОЧНИК ЗАСТРОЙЩИКА, 11-я редакция / Под ред. Д.С. Некрестьянова. – СПб, 2026. – 535 с.

«Юридический справочник застройщика» – практическое пособие по юридическим аспектам создания объекта недвижимости. В справочнике подробно прописаны процедуры подготовки и согласования документации на каждом этапе проекта – от градостроительного анализа участка до оформления права собственности на здание и землю, также рассматриваются особенности создания отдельных видов объектов, работа по приспособлению объектов культурного наследия под современное использование. В каждом разделе присутствует анализ возможных практических ситуаций, а также представлена судебная практика по соответствующему вопросу.

В подготовке справочника приняли участие адвокаты и юристы адвокатского бюро «Качкин и Партнёры». Коллектив авторов справочника возглавил Дмитрий Некрестьянов, кандидат юридических наук, партнёр, руководитель практики по недвижимости и инвестициям адвокатского бюро «Качкин и Партнёры», руководитель Комитета по законодательству Российской гильдии управляющих и девелоперов.

УДК 347.2
ББК 67.404.1

© А.Е. Калинкин, А.И. Кулаков, И.С. Митина, Д.С. Некрестьянов, М.А. Оболенская, В.Ю. Перфильева, М.Д. Скрябина, К.А. Типакина, 2016
© Л.В. Арутюнян, А.И. Кулаков, И.С. Митина, Д.С. Некрестьянов, М.А. Оболенская, В.Ю. Перфильева, А.А. Персиянцева, Р.Р. Репин, 2017
© М.С. Алексеев, Л.В. Арутюнян, Ю.С. Бурденко, Д.С. Некрестьянов, М.А. Оболенская, А.А. Персиянцева, В.Ю. Перфильева, Л.И. Степанова, 2018
© М.С. Алексеев, Л.В. Арутюнян, К.А. Клошко, Д.С. Некрестьянов, М.А. Оболенская, В.Ю. Перфильева, А.Э. Савкунова, Л.И. Степанова, 2019
© М.С. Алексеев, Л.В. Арутюнян, Е.К. Бельтюкова, В.С. Голубничий, О.В. Дученко, А.С. Лалак, Д.С. Некрестьянов, В.Ю. Перфильева, Л.И. Степанова, А.А. Яковлева, 2020
© М.С. Алексеев, Л.В. Арутюнян, А.В. Васильева, Р.Г. Дудников, О.В. Дученко, В.А. Култаев, А.С. Лалак, Д.С. Некрестьянов, К.С. Николаева, В.Ю. Перфильева, А.Д. Пимоненко, Е.И. Питько, Л.И. Степанова, А.А. Яковлева, 2021
© М.С. Алексеев, Л.В. Арутюнян, А.В. Васильева, М.А. Вещев, В.В. Дозорова, Е.И. Дятлова, Д.С. Некрестьянов, П.А. Остапчук, А.Д. Пимоненко, Т.Ю. Рябкова, М.А. Славич, 2023
© М.С. Алексеев, А.С. Вишневская, В.В. Дозорова, Е.И. Дятлова, А.А. Морозова, Д.С. Некрестьянов, П.А. Остапчук, А.Д. Пимоненко, И.И. Поляков, М.А. Славич, Д.Е. Смирнова, Р.В. Толмачева, 2024
© М.С. Алексеев, Л.В. Арутюнян, А.Н. Глотов, Ю.Р. Димитрюк, В.В. Дозорова, С.А. Дорофеева, А.О. Лимарова, А.А. Морозова, М.С. Муравьёва, Д.С. Некрестьянов, П.А. Остапчук, И.И. Поляков, М.А. Славич, Г.А. Шклянка, 2025
© М.С. Алексеев, Л.В. Арутюнян, А.Н. Глотов, В.А. Гребенюков, Ю.Р. Димитрюк, В.В. Дозорова, С.А. Дорофеева, Е.И. Дятлова, А.О. Лимарова, А.А. Морозова, М.С. Муравьёва, Д.С. Некрестьянов, П.А. Остапчук, И.И. Поляков, Д.Е. Смирнова, О.В. Ярасова, 2026
© АБ «Качкин и Партнёры», 2026