

# ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

№ 1/2019

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА

**Колоколова О.Н.** Результаты судебной проверки законности и обоснованности ограничения прав жителей достопримечательного места «Поленово» в части перспектив использования ими земельных участков, зданий и сооружений ..... 3

**Лазаренкова О.Г.** Актуальные проблемы государственной регистрации недвижимости и государственного кадастрового учета ..... 10

## ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ЗАСТРОЙКА

**Габучева С.А.** О соотношении судебного и административного порядков защиты гражданских прав в спорах о самовольном занятии земельных участков ..... 13

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЪЕКТОВ ЗАСТРОЕК

**Склярченко М.В.** Верховный Суд РФ на защите интересов жителей с. Лайково ..... 17

## КОНСУЛЬТАЦИЯ ЭКСПЕРТА

Актуальные вопросы правового регулирования сферы строительства ..... 26

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия. ПИ № ФС77-54882 от 26 июля 2013 г. Журнал выходит с 2016 г. Издаётся ежеквартально.

**ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:**  
**Сперанский Олег Вадимович**,  
директор Правового департамента  
Министерства строительства  
и жилищно-коммунального хозяйства  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

**ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»:**  
Гриб В.В., д.ю.н., профессор

**ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:**  
Бабкин А.И.,  
Белых В.С.,  
Ренов Э.Н.,  
Платонова О.Ф.,  
Трунцевский Ю.В.

**РЕДАКЦИЯ:**  
Лаптева Е.А., Климова К.М.

**НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:**  
Швечкова О.А., к.ю.н.

**ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:**  
Тел./ф.: (495) 617-18-88 (многоканальный).  
E-mail: [podpiska@lawinfo.ru](mailto:podpiska@lawinfo.ru)  
Телефон редакции: (495) 953-91-08.

Фото на обложке номера:  
Орел. Вид на памятник генералу А.П. Ермолову  
и собор Михаила Архангела (2016 год).  
© Литвяк Игорь / Фотобанк Лори

**АДРЕС ИЗДАТЕЛЬСТВА/РЕДАКЦИИ:**  
115035, г. Москва,  
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7.  
E-mail для авторов: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)  
Плата с авторов за публикацию статей  
не взимается.

**ПОДПИСНЫЕ ИНДЕКСЫ:**  
«Объединенный каталог. Пресса России» – 93625.  
Подписка на [www.lawinfo.ru](http://www.lawinfo.ru)

Номер подписан в печать: 07.02.2019.  
Номер вышел в свет: 27.02.2019.

Отпечатано в типографии  
«Национальная полиграфическая группа».  
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.  
Тел.: (4842) 70-03-37.  
ISSN 2500-0292  
Формат 60x90/8. Печать офсетная.  
Физ. печ. л. 5,0. Усл. печ. л. 5,0.  
Общий тираж 1000 экз. Цена свободная.

# TOWN-PLANNING LAW

Founder: Jurist Publishing Group

No. 1/2019

## RELEVANT ISSUES OF LEGAL REGULATION IN THE CONSTRUCTION SECTOR

**Kolokolova O.N.** Results of a Judicial Verification of Legality and Justification of Limitation of Rights of the Polenovo Site Residents in Terms of Prospects of Land Plot, Building and Structure Use..... 3

**Lazarenkova O.G.** Relevant Issues of State Registration of Real Estate and State Cadastral Registration..... 10

## LAND USE AND DEVELOPMENT

**Gabucheva S.A.** On the Correlation between Judicial and Administrative Procedures for Civil Right Protection in Disputes over Unauthorized Land Plot Occupation ..... 13

## ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF CONSTRUCTION OBJECT DEVELOPMENT

**Sklyarenko M.V.** The Supreme Court of the Russian Federation Protecting Interests of the Laykovo Village Residents ..... 17

## EXPERT ADVICE

Relevant issues of legal regulation in the construction sector ..... 26

Registered in the Federal service for supervision in the sphere of mass communications, communications and protection of cultural heritage. PI No. FC77-54882 of July 26, 2013. Published since 2016. Published 4 times a year.

### EDITOR IN CHIEF OF THE JOURNAL:

**Speransky Oleg Vadimovich,**  
Director of the Legal Department the Ministry of construction and housing and communal services of The Russian Federation, candidate of legal sciences

### EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

Grib V.V., doctor of juridical sciences, professor

### DEPUTY EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

Babkin A.I.,  
Bely'kh V.S.,  
Renov E'.N.,  
Platonova O.F.,  
Truntsevskij Yu.V.

### EDITORIAL OFFICE:

Lapteva E.A., Klimova K.M.

### SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:

Shvechkova O.A., candidate of legal sciences

### CENTER EDITORIAL SUBSCRIPTIONS:

Tel.: (495) 617-18-88 (multichannel).

E-mail: [podpiska@lawinfo.ru](mailto:podpiska@lawinfo.ru)

Tel.: (495) 953-91-08.

Photo of the cover

Oryol. View of the monument to General Ermolov and the Cathedral of Michael the Archangel (2016).

© Lityyak Igor / Lori Photo Bank

### CORRESPONDENCE ADDRESS:

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb., 115035, Moscow.

E-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)

Authors shall not pay for publication of their articles.

### SUBSCRIPTION IN RUSSIA:

Unified Catalogue. Russian Press – 93625.

[www.lawinfo.ru](http://www.lawinfo.ru)

Passed for printing 07.02.2019.

Published 27.02.2019.

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031.

Tel.: (4842) 70-03-37.

ISSN 2500-0292

Size 60x90/8. Offset Printing.

Offset paper № 1. Printer's sheet 5,0.

Conventional printed sheet 5,0.

Circulation 1000 copies.

Free market price.

# Результаты судебной проверки законности и обоснованности ограничения прав жителей достопримечательного места «Поленово» в части перспектив использования ими земельных участков, зданий и сооружений

Колоколова Ольга Никитична,  
адвокат

*Kolokolovs@ya.ru*

В статье разрешение Верховным Судом РФ административно-правового спора между группой физических лиц (130 участников процесса) и Министерством Культуры РФ.

**Ключевые слова:** градостроительное право, земельное право, водное право, территории, на которых расположены памятники архитектуры, правовой статус данных территорий.

## Results of a Judicial Verification of Legality and Justification of Limitation of Rights of the Polenovo Site Residents in Terms of Prospects of Land Plot, Building and Structure Use

**Kolokolov Olga N.**  
Attorney

The article analyzes the resolution by the Supreme Court of the Russian Federation of the administrative law dispute between a group of individuals (130 process participants) and the Ministry of Culture of the Russian Federation.

**Keywords:** urban development law, land law, water law, territories where architectural monuments are located, the legal status of such territories.

Ранее мы уже писали, чем завершились споры граждан, проживающих рядом с храмами и прочими творениями древности<sup>1</sup>. В настоящей статье анализируется ситуация, в которой оказались жители, которые с незапамятных времен проживали на землях, вошедших в достопримечательное место «Поленово», ибо их земельные участки незаметно для владельцев оказались отягощенными запретом на их эксплуатацию по их прямому назначению.

Автор призывает читателя на конкретном примере в очередной раз проследить механизм ограничения прав собственников земли в районе исторической застройки.

### Общее правило

По общему правилу владение, пользование и распоряжение земельными участками в границах (и вне границ) населенных пунктов, расположенных на территории объекта

культурного наследия, должно осуществляться с учетом установленных законом ограничений и целевого назначения.

Как известно, Градостроительный кодекс РФ (далее — ГрК РФ) выделяет зоны с особыми условиями использования территорий, к числу которых отнесены зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а одним из принципов законодательства о градостроительной деятельности является осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий (подп. 4 ст. 1, подп. 10 ст. 2).

Водные объекты или их части, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, могут быть признаны особо охраняемыми водными объектами. Статус, режим особой охраны и границы территорий, в пределах которых расположены указанные водные объекты, устанавливаются в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях и законодательством Российской Федерации об объектах культурного наследия (п. 1, 2 ст. 66 Водного кодекса РФ).

<sup>1</sup> Колоколова О.Н. Градостроительное право: земли памятников архитектуры // Градостроительное право. 2018. № 1. Колоколова О.Н. Градостроительное право: очередной земельный спор о праве на использование земель памятников архитектуры // Градостроительное право. 2018. № 3. С. 17–23.

**Достопримечательное место «Поленово»: формирование статуса**

**1. Советский период**

**30 августа 1960 г.** постановлением Совета Министров РСФСР № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников культуры в РСФСР»<sup>2</sup> в список исторических памятников, подлежащих охране как памятники государственного значения, внесены:

— дом художника В.Д. Поленова, расположенный в д. Поленово Заокского района Тульской области (в данном доме художник жил с 1892 по 1927 г., ныне в нем расположен мемориальный музей В.Д. Поленова);

— могила В.Д. Поленова (1844–1927), расположенная в селе Бехово.

**5 января 1983 г.** постановлением Совета Министров РСФСР № 5 «О мерах по дальнейшему сохранению и улучшению использования памятников и памятных мест Тульской и Калужской областей, связанных с жизнью и творчеством народного художника РСФСР В.Д. Поленова»<sup>3</sup> Государственный музей-усадьба В.Д. Поленова преобразован в Государственный историко-художественный и природный музей-заповедник В.Д. Поленова, в границы которого включены:

1) территории Государственного музея-усадьбы В.Д. Поленова и прилегающих к нему земельных участков, ограниченных левым берегом р. Скнижки, правым берегом р. Оки от устья р. Скнижки до Веховского кладбища;

2) территории Веховского кладбища;

3) участок земли государственного лесного фонда площадью 13 га;

4) участок земли, ограниченный линией шоссе Поленов — Бехово, за исключением территории, занятой жилыми домами дома отдыха «Поленово».

**14 июня 1991 г.** Решением Тульского облисполкома № 9-235<sup>4</sup> утверждены зоны охраны Государственного мемориального историко-художественного и природного музея-заповедника В.Д. Поленова, согласно которым **строительство капитальных хозяйственных, промышленных сооружений, административных и жилых объектов без согласования с администрацией музея и орга-**

<sup>2</sup> Постановление Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 г. № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников культуры в РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление Совета Министров РСФСР от 5 января 1983 г. № 5 «О мерах по дальнейшему сохранению и улучшению использования памятников и памятных мест Тульской и Калужской областей, связанных с жизнью и творчеством народного художника РСФСР В.Д. Поленова» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Решение исполнительного комитета Тульского областного Совета народных депутатов от 14 июня 1991 г. № 9-235 «Об утверждении зон охраны государственного мемориального историко-художественного и природного музея-заповедника В.Д. Поленова, правил застройки, благоустройства, содержания и режима их использования». URL: <http://docs.cntd.ru/document/428510267>

**ном охраны памятников истории, культуры и природы запрещалось** (выделено нами. — О.К.).

**2. Постсоветский период**

**20 февраля 1995 г.** Указом Президента РФ № 176 «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения»<sup>5</sup> Государственный мемориальный историко-художественный и природный музей-заповедник В.Д. Поленова включен в Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения.

**1 июня 2009 г.** распоряжением Правительства РФ № 759-р<sup>6</sup> утвержден перечень отдельных объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Минкультуры России, в него включено Поленово (достопримечательное место), расположенное в Заокском районе Тульской области и Тарусском районе Калужской области (далее — «Поленово»).

**20 августа 2012 г.** во исполнение поручения Президента РФ № Пр-2217<sup>7</sup> в целях обеспечения сохранности и использования территорий объектов культурного наследия федерального значения распоряжением Министерства культуры РФ (далее — Минкультуры России) от 22 октября 2013 г. № Р-130<sup>8</sup> утвержден перечень объектов культурного наследия федерального значения, по которым в 2013–2017 гг. планировалось осуществить работы по отнесению к достопримечательным местам федерального значения, в этот перечень включен Государственный мемориальный историко-художественный и природный музей-заповедник В.Д. Поленова, названный выше объект «Поленово».

**20 августа 2012 г.** Правительство РФ распоряжением № 1583-р (далее — Распоряжение № 1583-р) отнесло выявленный объект культурного наследия «Поленово» к объектам культурного наследия федерального значения и установило вид указанного объекта — достопримечательное место.

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 20 февраля 1995 г. № 176 «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 759-р «О перечне отдельных объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Росохранкультурой» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Поручение Президента РФ от 20 августа 2012 г. № Пр-2217 «Об осуществлении мер по установлению границ и соблюдению правового режима земель на ряде объектов культурного наследия». URL: <https://www.ryazangov.ru/documents/realizatsiya-strategicheskikh-initsiativ-prezidenta/hod-realizatsii/2217/>

<sup>8</sup> Распоряжение Минкультуры России от 22 октября 2013 г. № Р-130 «Об утверждении перечня объектов культурного наследия федерального значения, по которым в 2013–2017 годах планируется осуществить работы по отнесению к достопримечательным местам федерального значения» // СПС «КонсультантПлюс».

Одновременно Минкультуры России было предписано осуществить в установленном порядке включение объекта культурного наследия федерального значения «Поленово» в Реестр.

**19 сентября 2014 г.**, исполняя данное поручение, Минкультуры России издало приказ № 1637 «О регистрации объекта культурного наследия федерального значения “Поленово” в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации»<sup>9</sup> (далее — Приказ № 1637), которым объект культурного наследия федерального значения «Поленово» зарегистрирован в Реестре и ему присвоен соответствующий регистрационный номер.

**30 сентября 2016 г.** приказом № 2221 «Об утверждении границ, требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия федерального значения — достопримечательное место “Поленово”»<sup>10</sup> (далее — Приказ № 2221) утвердило границы территории объекта культурного наследия федерального значения — достопримечательного места «Поленово» (далее — Достопримечательное место), согласно приложению № 1 к Приказу (далее — Приложение № 1), и требования к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории Достопримечательного места согласно приложению № 2 к Приказу (далее — Приложение № 2).

Этот нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ (далее — Минюст России) 18 октября 2016 г., регистрационный номер 44071, и размещен на официальном интернет-портале правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) 19 октября 2016 г.

Названные выше Распоряжение № 1583-р и Приказ № 1637 в установленном законом порядке не оспаривались.

### Правовой статус спорного объекта

Законом об объектах культурного наследия определено, что утверждение границы территории объекта культурного наследия федерального значения, включаемого в Реестр, установление требований к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места феде-

рального значения, требований к градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места федерального значения, включая требования к видам разрешенного использования земельных участков, к хозяйственной деятельности на земельных участках в границах территории достопримечательного места федерального значения отнесены к компетенции федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством РФ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (п. 5 ст. 31, п. 3 ст. 51, п. 2 ст. 564, введенные в действие Федеральным законом от 22.10.2014 № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”, отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>11</sup> (далее — Закон № 315-ФЗ)).

Согласно Положению о Минкультуры России, утвержденному постановлением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590<sup>12</sup>, таким органом является Минкультуры России, осуществляющее в том числе полномочия по принятию на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ нормативных правовых актов по вопросам установления характера использования территории достопримечательного места, представляющего собой объект культурного наследия федерального значения, ограничений на использование этой территории и требований к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству на территории указанного достопримечательного места, а также по утверждению границ и режимов использования территорий объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством РФ (п. Г, 5.2.29, 5.3.7).

Таким образом, отношения, возникающие в области сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регулируются Законом об объектах культурного наследия<sup>13</sup> (подп. 1 ст. 1).

Согласно преамбуле этого закона государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов госу-

<sup>9</sup> Приказ Министерства культуры России от 19 сентября 2014 г. № 1637 «О регистрации объекта культурного наследия федерального значения «Поленово», расположенного в Тульской и Калужской областях, в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Приказ Министерства культуры РФ от 30 сентября 2016 г. № 2221 «Об утверждении границ, требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия федерального значения - достопримечательное место «Поленово», расположенного по адресу: Тульская область Зарокский район и Калужская область Тарусский район» // СПС «Гарант».

<sup>11</sup> Федеральный закон от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”, отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 73-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

дарственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В силу ст. 15, п. 1 ст. 64 указанного закона памятники истории и культуры государственного значения, республиканского значения, принятые на государственную охрану в соответствии с законодательством РСФСР и законодательством Российской Федерации, отнесены к объектам культурного наследия федерального значения, включенным в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее — Реестр).

### Коллективный административный иск

Граждане (всего 130 фамилий), исторически проживавшие на территории комплекса «Поленово», являющиеся собственниками и пользователями земельных участков, расположенных в населенных пунктах Заокского района Тульской области, обратились в Верховный Суд РФ с коллективным административным иском заявлением, в котором просили признать Приказ в рамках административного судопроизводства оспорили приказ Министерства культуры РФ от 30 сентября 2016 г. № 2221 «Об утверждении границ, требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия федерального значения — достопримечательное место “Поленово”, расположенного по адресу: Тульская область Заокский район и Калужская область Тарусский район» и приложений № 1 и 2 к нему.

Административные истцы просили признать Приказ не действующим в части, предусматривающей включение участков 21, 22, 46, 47, 49, 50, 52–57 в границы территории Достопримечательного места согласно Приложению № 1 и распространение на них режимов РЗ и Р6 согласно Приложению № 2.

В обоснование заявления административные истцы сослались на то, что Приказ в нарушение ч. 3 ст. 5 Конституции РФ издан Минкультуры России с превышением предоставленных ему законом полномочий, без соблюдения процедуры общественного обсуждения проекта оспариваемого акта, установленной ст. 24 и 26 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>14</sup> (далее — Закон № 212-ФЗ), без согласия собственников земельных участков, содержит не соответствующую фактическим данным информацию о категории и видах разрешенного использования земельных участков административных истцов, входящих в границы территории Достопримечательного места, которая ставит под сомнение достоверность результатов историко-культурной экспертизы и предусмотренные Приказом режимы использования этих земельных участков.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

По мнению административных истцов, Приказ в оспариваемой части противоречит п. 2 ст. 7, подп. 2 п. 1 ст. 40, п. 1 ст. 83, п. 5 ст. 85, п. 4 ст. 99 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ), п. 1 ст. 34 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73 «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»<sup>15</sup> (далее — Закон № 73-ФЗ), п. 12, 14 Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 12 сентября 2015 г. № 972<sup>16</sup>, и нарушает их право на использование своих земельных участков по прямому назначению, в частности, незаконно вводит запрет на строительство индивидуальных жилых домов либо жилых строений на участках.

### Решение суда первой инстанции

Решением Верховного Суда РФ от 7 декабря 2017 г. административным истцам в удовлетворении их административного искового заявления было отказано.

### Апелляционная жалоба

В апелляционных жалобах административные истцы утверждали, что Приказ принят Минкультуры России с нарушением процедуры, установленной Законом № 73-ФЗ, и выражают несогласие с выводами суда первой инстанции в части оценки историко-культурной экспертизы Достопримечательного места и проведения ее общественного обсуждения, считая их не соответствующими положениям ст. 31, 18, 28–32 названного закона и Закона № 212-ФЗ.

В апелляционных жалобах также было указано, что Приказ нарушает права собственников земельных участков, поскольку вводит полный запрет строительства на этих участках в отсутствие надлежащим образом проведенной историко-культурной экспертизы.

### Позиция Минкультуры России

В возражениях на апелляционные жалобы Минкультуры России просило в их удовлетворении отказать.

### Позиция Минюста России

Минюст России в отзыве на апелляционные жалобы поддержал свою позицию, изложенную в письме от 22 ноября 2017 г. № 01-145492/17, согласно которой Приказ разрабо-

<sup>15</sup> Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73 «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2015 г. № 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» // СПС «КонсультантПлюс».

тан и утвержден на основании действующего законодательства, в установленном порядке прошел правовую экспертизу в Минюсте России.

### Позиция Генеральной прокуратуры РФ

Представитель Генеральной прокуратуры РФ нарушений прав административных истцов — владельцев земельных участков и жилых домов на территории «Поленово» — не выявил.

### Позиция суда второй инстанции

Апелляционная коллегия Верховного Суда РФ, отказывая в удовлетворении апелляционных жалоб в своем определении, зафиксировала следующее.

1. Как правомерно отмечено в обжалуемом решении, при издании Приказа были соблюдены требования Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851<sup>17</sup> (далее — Правила № 851), Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96<sup>18</sup>, и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009<sup>19</sup> (далее — Правила № 1009).

Проект Приказа был размещен Минкультуры России на официальном сайте в сети «Интернет» с 18 ноября по 2 декабря 2015 г. для публичного обсуждения, а с 8 по 14 декабря 2015 г. — в целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

В названные сроки замечаний и предложений по нему не поступило.

Приказ в установленном порядке зарегистрирован в Минюсте России и опубликован для всеобщего сведения.

2. С учетом изложенного суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что Приказ принят полномочным

федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие, а также положений Закона № 73-ФЗ.

3. Суд второй инстанции определил, что нельзя признать состоятельной ссылкой в апелляционных жалобах на несоответствие Приказа п. 4 ст. 17 Закона № 315-ФЗ, предусматривающему, что границы территорий объектов культурного наследия федерального значения, включенных в Реестр до дня вступления в силу этого закона, определяются в соответствии с требованиями, установленными п. 3 ст. 31 Закона № 73-ФЗ, а также на основании сведений, изложенных в акте органа государственной власти об отнесении объекта к памятникам истории и культуры, сведений, указанных в паспорте и (или) учетной карточке данного объекта культурного наследия, на основании научного отчета о выполненных археологических полевых работах (для объектов археологического наследия) и утверждаются Минкультуры России до регистрации данных объектов в Реестре. Достопримечательное место зарегистрировано в Реестре до вступления в силу названного закона, границы его территории определены в полном соответствии с нормами действующего законодательства, регулирующими отношения в сфере государственной охраны объектов культурного наследия.

4. Не имеется оснований для применения в данном случае аналогии закона, на что ошибочно указывают административные истцы. Вопрос об определении границ объектов культурного наследия урегулирован.

5. При вынесении решения суд первой инстанции обоснованно отверг довод административных истцов, содержащийся также и в апелляционных жалобах, о том, что Приказ был издан с нарушением положений ст. 24 и 26 Закона № 212-ФЗ. Согласно п. 1 ст. 4 данного закона общественный контроль определяется как деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. К субъектам общественного контроля отнесены Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 9). Общественное обсуждение является одной из форм общественного контроля и предполагает используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций,

<sup>17</sup> Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СПС «КонсультантПлюс».

осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением. Порядок проведения общественного обсуждения устанавливается его организатором в соответствии с названным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами (п. 1 ст. 18, п. 1, 4 ст. 24). Из содержания приведенных законоположений усматривается, что общественное обсуждение, проводимое в соответствии с Законом № 212-ФЗ, в отличие от общественного обсуждения, являющегося обязательным элементом процедуры разработки проекта и принятия нормативного правового акта, предусмотренной Правилами № 851 и Правилами № 1009, осуществляется субъектами общественного контроля в ином порядке.

6. Доводы апелляционных жалоб, касающиеся оценки историко-культурной экспертизы объекта культурного наследия федерального значения, отмену обжалуемого решения повлечь не могут. Из материалов административного дела усматривается, что во исполнение требований ст. 28 Закона № 73-ФЗ в 2014 г. была проведена государственная историко-культурная экспертиза по проекту характера использования, ограничений и требований к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству в границах территории выявленного объекта культурного наследия «Поленово» как достопримечательного места, связанного с жизнью и творчеством В.Д. Поленова (Тульская область, Заокский район, Калужская область, Тарусский район), с целью их последующего внесения в правила землепользования и застройки и схемы зонирования территорий, разрабатываемые в соответствии с ГрК РФ согласно п. 3 ст. 35 Закона № 73-ФЗ.

7. Разработка проектов границ территории объекта культурного наследия в виде достопримечательного места, связанного с жизнью и творчеством В.Д. Поленова, в усадьбах Бехово и Борок и ее окрестностях в Тульской и Калужской областях осуществлялась ФГУП «Институт «Спецпроектреставрация»» в рамках исполнения государственного контракта от 18 сентября 2013 г. № 3746-01-41/12-13.

8. При этом такие цели проведения государственной историко-культурной экспертизы, как установление требований к осуществлению деятельности в границах территории Достопримечательного места либо особого режима использования земельного участка, водного объекта или его части, в границах которых располагается объект археологического наследия, и установление границ территорий зон охраны объекта культурного наследия, особых режимов использования земель в границах зон охраны объекта культурного наследия, были введены лишь Законом № 315-ФЗ (вступил в силу с 22.01.2015), так же как и обязанность размещения государственной историко-культурной экспертизы на офици-

альном сайте в сети «Интернет». В связи с этим заключение экспертов по проекту Приказа на сайте Минкультуры России не размещалось. Таким образом, историко-культурная экспертиза Достопримечательного места проводилась в целях, установленных нормами действовавшего на тот период законодательства.

9. Согласно п. 2, 3 ст. 32 Закона № 73-ФЗ в случае несогласия с заключением историко-культурной экспертизы соответствующий орган охраны объектов культурного наследия по собственной инициативе либо по заявлению заинтересованного лица вправе назначить повторную экспертизу в порядке, установленном Правительством РФ. В случае несогласия с решением соответствующего органа охраны объектов культурного наследия физическое или юридическое лицо может обжаловать это решение в суд.

10. Суд первой инстанции обоснованно учел тот факт, что до настоящего времени решение Минкультуры России, касающееся заключения историко-культурной экспертизы Достопримечательного места, в установленном порядке не обжаловано и не отменено, ссылки в апелляционных жалобах на необоснованность выводов экспертов сами по себе не могут служить поводом для признания Приказа и Приложений № 1 и 2 к нему недействующими.

11. Довод апелляционных жалоб о том, что Приказ нарушает права собственников земельных участков, поскольку вводит полный запрет строительства на этих участках индивидуальных жилых домов либо жилых строений, получил надлежащую оценку в обжалуемом решении. В силу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В силу ст. 5 Закона № 73-ФЗ предусмотрено, что земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия, включенных в Реестр, относятся к землям историко-культурного назначения, правовой режим которых регулируется земельным законодательством России и данным законом.

12. Согласно п. 10 ст. 85 ЗК РФ в пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение. Земельные участки, включенные в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными ст. 94–100 этого кодекса. Правовой режим земель историко-культурного назначения регламентирован ст. 99 названного кодекса. Так, к землям историко-культурного назначения относятся в том числе земли достопримечательных мест (п. 1). Земли историко-культурного назначения используются строго в соответствии с их целевым назначением (п. 2). Земельные участки, отнесенные к землям историко-культурного назна-

чения, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, за исключением случаев, установленных законодательством (п. 3). Согласно абз. 2 п. 7 ст. 31 Закона № 73-ФЗ отсутствие сведений о границах территории объекта культурного наследия в Едином государственном реестре недвижимости не является основанием для несоблюдения требований к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия, установленных земельным законодательством Российской Федерации и ст. 51 названного закона.

13. Итоговый вывод: суд первой инстанции, разрешая настоящее административное дело, пришел к правильному выводу о том, что ограничения по использованию земельных участков, расположенных в границах территории Достопримечательного места, установлены Минкультуры России в соответствии с требованиями законодательства об охране объектов культурного наследия, земельного, градостроительного, водного законодательства Российской Федерации. Данное обстоятельство свидетельствует об отсутствии нарушения прав и свобод административных истцов, в том числе права собственности на земельные участки, гарантированного ст. 36 Конституции РФ. Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, Приказ и Приложение № 1, 2 к нему не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь п. 2 ч. 2 ст. 215 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ), обоснованно отказал административным истцам в удовлетворении заявленного требования.

14. Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных ст. 310 КАС РФ оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

#### Литература

1. Колоколова О.Н. Градостроительное право: земли памятников архитектуры / О.Н. Колоколова // Градостроительное право. 2018. № 1. С. 12–15.
2. Колоколова О.Н. Градостроительное право: очередной земельный спор о праве на использование земель памятников архитектуры / О.Н. Колоколова // Градостроительное право. 2018. № 3. С. 17–23.

Руководствуясь ст. 308–311 КАС РФ, Апелляционная коллегия Верховного Суда РФ определила решение Верховного Суда РФ от 7 декабря 2017 г. оставить без изменения, а апелляционные жалобы — без удовлетворения<sup>20</sup>.

#### Основные научно-практические выводы

1. Верховный Суд РФ в очередной раз защитил бесспорный приоритет права публичного (сохранение культурного наследия) над правом частным — правом собственника земельного участка.

2. Владелец земельного участка на территории объекта культурного наследия обязан внимательно следить за изменением его статуса, тщательно проверять наличие обременений в рамках земельного, градостроительного права, обусловленных правовым положением конкретного объекта культурного наследия.

3. Несмотря на то что возникновение ограничений прав собственников объектов недвижимости на территории достопримечательного комплекса «Поленово» было предопределено с начала 60-х гг. прошлого века, реально данные ограничения начали действовать только в наши дни. Реальность обременений обусловила возникновение коллективного административного иска (130 человек). При этом граждане, принесшие свои заявления в Верховный Суд РФ, упустили из вида то обстоятельство, что они фактически не возражали против эскалации укрепления правового статуса достопримечательного места «Поленово», о чем им неоднократно было напомнено в определении суда второй инстанции.

<sup>20</sup> Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 29 марта 2018 г. № АПЛ 18-21.

#### Уважаемые авторы!

Просим вас тщательно проверять перед отправлением в журнал общую орфографию статей, а также правильность написания соответствующих юридических терминов и наличие необходимой информации.

# Актуальные проблемы государственной регистрации недвижимости и государственного кадастрового учета

**Лазаренкова Ольга Григорьевна,  
доцент кафедры гражданского права  
Санкт-Петербургского института (филиала)  
Всероссийского государственного университета юстиции  
(СЗФ РПА Минюста России)**

*Lazarenkova\_olga@mail.ru*

В статье рассмотрены актуальные вопросы государственной регистрации недвижимости, проведен анализ современного законодательства по данной проблематике. Автор сконцентрировал основное внимание на проблемах объединения сведений ЕГРП и ГКН в ЕГРН, урегулированных Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Определены существующие пробелы и коллизии норм, внесены предложения по устранению недостатков.

**Ключевые слова:** государственный кадастр, государственная регистрация, Единый государственный реестр недвижимости, кадастровый учет, недвижимое имущество.

## Relevant Issues of State Registration of Real Estate and State Cadastral Registration

**Lazarenkova Olga G.  
Associate Professor of the Department of Civil Law of the Saint Petersburg Institute (Branch)  
of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)**

The article deals with topical issues of state registration of real estate, an analysis of the current legislation on this issue was carried out. The author concentrated on the issues of combining the information of the Unified State Register of Legal Entities and the State Control Committee in the State Regulatory Office regulated by the Federal Law of 01.07.2017, Federal Law No. 218-FZ of 13.07.2015 "On State Registration of Real Estate." Existing gaps and conflicts of norms have been identified, and proposals have been made to eliminate shortcomings.

**Keywords:** state cadastre, state registration, Unified State Real Estate Register, cadastral registration, real estate.

Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее — Закон № 213-ФЗ)<sup>1</sup> внесены важные изменения, связанные с государственным кадастровым учетом недвижимого имущества и регистрации прав на него. В Законе № 218-ФЗ принята попытка объединить нормы Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»<sup>2</sup> и Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»<sup>3</sup>.

Новеллы законодательства связаны прежде всего с появлением единого регистрационного порядка относительно недвижимого имущества. Названный нормативный акт

регламентирует ведение ЕГРН, который базируется на положениях Государственного кадастра недвижимости (далее — ГКН) и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее — ЕГРП). Он представляет собой электронный реестр сведений об объектах недвижимости, о правах на них. Исключение относительно электронной формы представляют реестровые дела, в которых имеются выполненные в письменной форме и существующие на бумажном носителе заявления, а также документы, оригиналы которых отсутствуют в иных государственных органах, а также органах местного самоуправления и архивах.

Потребность образования единой базы назрела достаточно давно, поскольку сведения, находящиеся в ГКН и ЕГРП, обладали существенными расхождениями. Немало проблем возникало и в правоприменительной практике. В одних ситуациях они объясняются тем, что земельный участок приобретен гражданином до того, как государственная регистрация на подобные объекты стала обязательной. В других случаях возникают споры относительно установления границ земельных участков, причем не

<sup>1</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ (ред. от 03.08.2018 № 308-ФЗ) «О государственной регистрации недвижимости» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4344.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 03.07.2016 № 361-ФЗ) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (в ред. от 03.08.2018 № 308-ФЗ) // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

только между собой, но и с административным границами, и т.д.<sup>4</sup>.

Закон о регистрации закрепляет юридическую основу осуществления кадастрового учета и регистрации прав на недвижимость, предоставляет такие полномочия Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), раскрывает понятие ЕГРН. В настоящее время возник единый учетно-регистрационный порядок по поводу недвижимого имущества (отсутствие требования подачи заявления о кадастровом учете недвижимого имущества для дальнейшей регистрации права), создание ЕГРН в электронной форме, в который включены: кадастр объектов недвижимости; реестр прав на недвижимость; реестр границ зон с особыми условиями использования территорий, особо охраняемых природных территорий; реестровые дела; кадастровые карты и т.п.<sup>5</sup>.

Необходимо отметить основные позитивные нововведения. Осуществлять кадастровый учет объекта недвижимости и регистрировать права на него может только Росреестр и его территориальные органы.

Кадастровый учет данных объектов и государственная регистрация прав осуществляются как одновременно, так и раздельно. До принятия Закона № 218-ФЗ одновременное осуществление учета и регистрации не регулировалось. Законом определены ситуации, когда права на объекты недвижимости, сведения о которых имеются в ЕГРН, регистрируются без производства одновременного кадастрового учета, предположим, регистрация перехода права собственности, констатация уже возникших прав.

Установлен перечень субъектов, по ходатайству которых производится учет объектов недвижимости и регистрируются права на них. До принятия Закона № 218-ФЗ заявление о постановке на учет недвижимого имущества вправе был подать любой субъект.

Положения Закона № 218-ФЗ закрепляют более сокращенный срок проведения учета недвижимости в кадастре и регистрации прав на него: 5 рабочих дней — для государственного кадастрового учета; 10 рабочих дней — в ситуациях одновременного осуществления учета и регистрации; 7 дней — для регистрации прав.

Конкретизирован перечень оснований, по которым кадастровый учет и регистрация могут приостанавливаться. Такие основания определяют пределы проведения правовой экспертизы, которая осуществляется лишь на предмет существования либо отсутствия таковых для приостановления или отказа в кадастровом учете либо регистрации прав. Исходя из этого, если оснований нет, то кадастровый учет либо регистрация прав приостановлены быть не могут.

Нельзя не сказать, что по Закону № 218-ФЗ в кадастр недвижимости подлежит включению информация о машино-местах, едином недвижимом комплексе, предприятии, представляющем имущественный комплекс. По ранее действовавшему законодательству, приобретая права на машино-место в подземном паркинге, обладателю данного права вручался документ о регистрации доли в праве на весь паркинг, под которым понималось нежилое помещение. Это порождало проблемы, которые были связаны с привязкой доли к определенному парковочному месту установлением его размера. Сложности возникали и при заключении договора купли-продажи, поскольку требовалось уведомление владельцев всех остальных машино-мест. Новеллы законодательства регламентируют, что машино-место представляет собой самостоятельный объект недвижимости, обладатель вправе поставить его на кадастровый учет и приобрести в единоличную собственность. Любой сособственник вправе требовать выдела в натуре собственной доли с помощью установления границ машино-места по правилам Закона № 218-ФЗ и, соответственно, зарегистрировать право собственности на него.

По Закону № 218-ФЗ информация о едином недвижимом комплексе и предприятии, представляющем единый имущественный комплекс, ранее в кадастр не включалась. Однако права на них должны были регистрироваться. В связи с этим единый недвижимый комплекс подлежал учету в качестве сооружения, а здания, которые входили в состав предприятия как имущественный комплекс, ставились на учет в качестве самостоятельных объектов недвижимости.

Закон № 218-ФЗ, по сути, заложил основу для создания правового механизма и системы государственной регистрации, поэтому требуется дальнейшее принятие ряда подзаконных нормативных актов, которые будут регулировать самые различные аспекты, в частности, порядок кадастрового деления территории РФ, представления заявления о государственном кадастровом учете объекта недвижимости, требования к картам и планам, которые составляют картографическую основу ЕГРН, и т.д.

Тем не менее в регламентации исследуемых правоотношений существует несколько проблем. Одна из них связана с тем, что Закон № 218-ФЗ не содержит переходных положений, которые включали бы в себя правила объединения сведений в единую информационную систему и синхронизации материалов, которая содержится в ГКН и ЕГРП. При объединении названных реестров могут возникнуть трудности. Земельный кадастр, по своей сути, включает в себя трехуровневую структуру: кадастровые округа, кадастровые районы, кадастровые кварталы. ЕГРП означает одноуровневую систему (уровень регистрационных округов). Различаются системы, по которым осуществляются ЕГРП и ГКН. Дело в том, что в их основе лежат абсолютно разные сферы деятельности. Необходима синхронизация сведений, которые находятся в ГКН и ЕГРП.

<sup>4</sup> Оленина Т.Ю., Оленин А.Ю. К вопросу о нарушении закона «О кадастровой деятельности» // Градостроительное право. 2017. № 3. С. 8–10.

<sup>5</sup> Лазаренкова О.Г. Сделки с недвижимостью в свете изменений законодательства о государственной регистрации недвижимости // Правовые вопросы недвижимости. 2017. № 2. С. 3–5.

Можно назвать еще одну серьезную проблему. В ЕГРП имеются записи о государственной регистрации прав на такие объекты, которые не могут считаться объектами недвижимости, исходя из содержания ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ)<sup>6</sup>. Сведения о них содержатся в ГКН на основании информации, переданной ОТИ в пределах применения приказа Минэкономразвития России «О сроках и порядке включения в государственный кадастр недвижимости сведений о ранее учтенных объектах недвижимости» от 11 января 2011 г. № 17. Подобная информация о названных объектах и зарегистрированных правах должна отражаться в ЕГРН. В этом случае отдельными авторами предлагается разрешить эту проблему, применив алгоритм действий, содержащийся в письме Росреестра от 26 октября 2015 г. № 09-исх/15309-ГЕ/15<sup>8</sup>:

1) регистрирующему органу и органу кадастрового учета необходимо установить круг таких объектов;

2) подготовить заседание совместной рабочей группы с участием представителя ОТИ, осуществить анализ всех правоустанавливающих материалов и кадастровых дел. Если подобные объекты не являются объектами недвижимости, то записи о них в ГКН необходимо признать в качестве ошибочно внесенных по решению об исправлении технической ошибки. Это решение должно фиксироваться в протоколе заседания рабочей группы;

3) после принятия указанного решения регистрирующему органу требуется организовать работу с заявителями для подачи ими заявления о нормализации баз данных ЕГРП и ГКН<sup>9</sup>.

Подобное предложение заслуживает поддержки. В Законе № 218-ФЗ в качестве основания, препятствующего кадастровому учету, названа подача заявления о кадастровом учете объекта, который не считается объектом недвижимости (п. 19 ч. 1 ст. 26). Так, предприниматель обратился в арбитражный суд с требованием о признании незаконным решения об отказе в постановке на кадастровый учет навеса для ожидания транспорта. В заявлении он указал, что ему был выделен земельный участок для возведения названного объекта, который имеет прочную связь с землей, демонтаж подобного объекта является

невозможным без ущерба назначению. В удовлетворении требований отказано. Из материалов дела следовало, что спорный объект считается типовым, выполнен на заводе, включает в себя готовые модули и является металлическим каркасом с ограждающими деталями из ударопрочного стекла; части данного комплекса и соединительные материалы поставляются в разобранном виде; вся конструкция крепится на бетонную площадку специальными болтами, которые обеспечивают временную прочную связь с данной площадкой; установка комплекса осуществляется без производства заглубленного фундамента, который демонстрировал бы наличие прочной связи с землей. Судом установлено, что земельный участок выделен заявителю для размещения остановочно-торгового комплекса как временного объекта на условиях краткосрочной аренды<sup>10</sup>.

Стоит также заметить, что правила п. 1 ст. 164 ГК РФ регламентируют, что в случаях когда законодатель устанавливает государственную регистрацию сделок, то правовые последствия такой сделки возникают после регистрации. Закон № 218-ФЗ закрепляет особенности государственной регистрации договора участия в долевом строительстве (ст. 48), аренды объекта недвижимости, найма жилого помещения, безвозмездного пользования объектом культурного наследия (ст. 51).

К сожалению, не нашли своего разрешения в новом законе отдельные проблемы. В частности, планировалось в ч. 5 ст. 42 Проекта Федерального закона № 597863-6 «О государственной регистрации недвижимости» предусмотреть, что при отчуждении недвижимого имущества, которое находится в общей совместной собственности, одним из супругов для регистрации прав должно предоставляться нотариально удостоверенное согласие второго супруга. Семейное законодательство регламентирует, что для совершения одним из супругов сделки по распоряжению недвижимостью и сделки, требующей нотариального удостоверения либо государственной регистрации, необходимо получить нотариально удостоверенное согласие другого супруга (п. 3 ст. 35 Семейного кодекса РФ (далее — СК РФ)). Однако синхронизации норм Закона № 218-ФЗ и семейного законодательства в этом аспекте не получилось.

Подводя итог, следует еще раз акцентировать внимание на том, что действующее законодательство нуждается в закреплении переходных положений, закрепляющих правила объединения в единую информационную систему сведений, которые содержатся в ГКН и ЕГРП; в регулировании вопросов исключения из реестра объектов, которые не относятся к объектам недвижимости как ошибочно внесенные в ГКН; в дополнении ст. 42 Закона № 218-ФЗ правилами п. 3 ст. 35 СК РФ.

<sup>10</sup> Обзор судебной практики по делам, связанным с оспариванием отказа в осуществлении кадастрового учета, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 ноября 2016 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 7.

<sup>6</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 03.08.2018 № 339-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>7</sup> Приказ Министерства экономического развития РФ от 11 января 2011 г. № 1 «О сроках и порядке включения в государственный кадастр недвижимости сведений о ранее учтенных объектах недвижимости» (в ред. от 30.10.2017 № 585) // Российская газета. 2011. 2 марта.

<sup>8</sup> Письмо Росреестра 26 октября 2015 г. № 09-исх/15309-ГЕ/15 «О рассмотрении обращения» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Бабаян К.Т., Гагай И.В. К вопросу о совершенствовании кадастровых работ, учета недвижимости и регистрации прав на нее // Научный журнал КубГАУ. 2016. № 117 (03). С. 5–6.

#### Литература

1. Бабаян К.Т., Гагай И.В. К вопросу о совершенствовании кадастровых работ, учета недвижимости и регистрации прав на нее / К.Т. Бабаян, И.В. Гагай // Научный журнал КубГАУ. 2016. № 117 (03). С. 5–6.
2. Лазаренкова О.Г. Сделки с недвижимостью в свете изменений законодательства о государственной регистрации недвижимости / О.Г. Лазаренкова // Правовые вопросы недвижимости. 2017. № 2. С. 3–5.
3. Оленина Т.Ю., Оленин А.Ю. К вопросу о нарушении закона «О кадастровой деятельности» / Т.Ю. Оленина, А.Ю. Оленин // Градостроительное право. 2017. № 3. С. 8–10.

# О соотношении судебного и административного порядков защиты гражданских прав в спорах о самовольном занятии земельных участков

**Габучева Светлана Анатольевна,**  
старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса  
Петрозаводского государственного университета

*anatolina@yandex.ru*

В статье выдвигаются предложения о выработке единообразного подхода в вопросах определения предмета доказывания, собирания и оценки доказательств вне зависимости от того, в каком порядке осуществляется защита права по делам о самовольном занятии земельных участков, судебном или административном. Сформулированы практические рекомендации по защите прав граждан и юридических лиц в спорах о самовольном занятии земельных участков.

**Ключевые слова:** самовольное занятие земельного участка, административное правонарушение, защита гражданских прав в судебном порядке, возврат земельного участка из чужого незаконного владения, защита гражданских прав в административном порядке, государственный земельный надзор.

## On the Correlation between Judicial and Administrative Procedures for Civil Right Protection in Disputes over Unauthorized Land Plot Occupation

**Gabucheva Svetlana A.**  
Senior Lecturer of the Department of Civil Law and Procedure of the Petrozavodsk State University

The author brings up the proposals about the development of the uniform approach to such questions as the fact in proof, collection and evaluation of evidence irrespective of the procedure — judicial or administrative — by which the defence of rights is conducted in disputes over unauthorized occupation of land plots. The author formulates some practical recommendations on the defence of the rights of individuals and legal entities in disputes over unauthorized occupation of land plots.

**Keywords:** unauthorized occupation of land plot, administrative offence, judicial protection of civil rights, return of the land plot from another's unlawful possession, administrative protection of civil rights, state land supervision.

В условиях российской правовой системы самовольное занятие земельного участка или части земельного участка является административным правонарушением (ст. 7.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ)). Подобное отношение законодателя к незаконному использованию чужого земельного участка позволяет ставить вопрос о применении мер государственного правового принуждения к виновным лицам. При этом применение мер государственного правового принуждения не ограничивается привлечением виновных лиц к административной ответственности. Перед правообладателем земельного участка, чье право нарушено его незаконным использованием другими лицами, стоит задача возврата земельного участка в свое владение.

Юрисдикционная форма защиты в соответствии с действующим законодательством допускает возможность защиты гражданских прав в судебном и (или) административном порядке<sup>1</sup>. Защита нарушенного гражданского права в судебном порядке предполагает обращение правообладателя земельного участка с иском в суд. Защита в административном

порядке означает принятие органом исполнительной власти или органом местного самоуправления, наделенным полномочиями по осуществлению государственного земельного надзора или муниципального земельного контроля, решения о принятии предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Судебная практика по спорам о самовольном занятии земельных участков показывает, что основным способом защиты нарушенного права является истребование земельного участка из чужого незаконного владения (виндикация). Целью применения данного способа защиты является восстановление положения, существовавшего до нарушения права, т.е. восстановление фактического владения земельным участком управомоченным лицом.

Согласно п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»<sup>2</sup> иски об

<sup>1</sup> См.: Российское гражданское право : учебник : в 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. М., 2010. С. 424.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых

истребовании имущества из чужого незаконного владения отнесены к искам о правах на недвижимое имущество, что предполагает выбор сторонами тяжбы искового производства, а также предъявление иска в суд исключительно по месту нахождения спорного земельного участка.

По делу об истребовании земельного участка из чужого незаконного владения юридически значимой и подлежащей доказыванию является одновременная совокупность следующих обстоятельств: наличие у истца права на земельный участок определенной площади и в определенных границах, а также то обстоятельство, что конкретное лицо владеет этим земельным участком или его частью незаконно (определение Верховного Суда РФ от 11.02.2014 № 4-КГ13-35<sup>3</sup>, постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 20.10.2016 по делу № А75-8111/2014<sup>4</sup>).

Доказать «наличие у истца права на земельный участок определенной площади и в определенных границах» возможно только путем представления документов, подтверждающих установление местоположения границ и площади земельного участка в соответствии с требованиями законодательства о кадастровой деятельности, а также документов, удостоверяющих право на земельный участок. В тех случаях, когда местоположение границ земельного участка не определено, следует предварительно провести кадастровые работы, связанные с уточнением местоположения границ земельного участка. Зачастую предположения правообладателя земельного участка о его фактическом занятии другим лицом теряют свою актуальность после проведения кадастровым инженером процедуры согласования местоположения границ земельного участка или разрешения спора о местоположении границ земельного участка судом.

Доказывание незаконности владения земельным участком ответчиком также является процессуальной обязанностью истца. Как правило, такими доказательствами являются материалы дел об административном правонарушении, предусмотренном ст. 7.1 КоАП РФ, а также экспертные заключения, позволяющие сделать вывод о фактическом осуществлении хозяйственной деятельности на том или ином участке земной поверхности, не принадлежащем ответчику.

В случае недоказанности одного из перечисленных обстоятельств иск об истребовании имущества из чужого незаконного владения удовлетворен быть не может.

Гарантируя судебную защиту, законодатель одновременно закрепляет право каждого в случаях, предусмотрен-

ных законом, осуществлять защиту нарушенных гражданских прав в административном порядке (п. 2 ст. 11 Гражданского кодекса РФ). Компетенцией, необходимой для рассмотрения обращений граждан и их объединений о соблюдении требований действующего законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, обладает Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (далее — Росреестр).

Эффективная реализация Росреестром публично значимой функции надзора за соблюдением требований действующего законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков возможна только при условии наделения этого органа достаточными государственно-властными полномочиями. В настоящее время полномочия Росреестра ограничены возможностью, в случае выявления при проведении проверки нарушений, наложить административный штраф и выдать предписание виновному лицу об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения. Возможность обращения в суд с целью понуждения к исполнению предписания у Росреестра отсутствует.

Предписание является правовым актом, подлежащим обязательному исполнению, что позволяет потерпевшему надеяться на достижение правового результата в виде восстановления фактического владения самовольно занятым земельным участком. Однако необходимо помнить, что любой акт о привлечении к административной ответственности и любое предписание могут быть обжалованы в суде, призванном проверить их законность. Также необходимо учитывать, что материалы дел об административном правонарушении, предусмотренном ст. 7.1 КоАП РФ, зачастую используются в качестве доказательств по делам об истребовании земельного участка из чужого незаконного владения, а значит, оцениваются судом с точки зрения относимости, допустимости и достоверности этого доказательства.

Статья 7.1 КоАП РФ включена в главу 7 названного Кодекса «Административные правонарушения в области охраны собственности» и предусматривает ответственность за нарушение права собственности на земельный участок путем самовольного занятия земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на земельный участок. В абз. 2 п. 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2011 г. № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>5</sup> разъяснено, что под самовольным занятием земель понимается пользование чужим земельным участком при отсутствии воли собственника этого участка (иного управомоченного им лица), выраженной в установленном порядке.

<sup>5</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 февраля 2011 г. № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2011. № 5.

вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 7.

<sup>3</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2014 г. № 4-КГ13-35 : судебная практика / Гос. автоматизированная система РФ «Правосудие» ; Верховный Суд Российской Федерации. URL: [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=580366](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=580366)

<sup>4</sup> Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 20 октября 2016 г. по делу № А75-8111/2014 : судебная практика / Электронное правосудие: система электронного документооборота для судов и участников судебного процесса. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/bd981ed6-f3c6-45b8-97d7-d91b46d9a11d>

Таким образом, в целях установления факта наличия в действиях заявителя объективной стороны правонарушения, выразившегося в самовольном занятии земельного участка, необходимо доказать, что субъект пользовался земельным участком, а также то, что данный земельный участок принадлежит третьему лицу, которое в установленном порядке не выражало свою волю на использование земельного участка указанным субъектом.

Можно сделать вывод о том, что предмет доказывания по гражданским делам об истребовании земельного участка из чужого незаконного владения и делам об административном правонарушении по ст. 7.1 КоАП РФ является схожим. К сожалению, не так складывается ситуация с выбором средств доказывания и их оценкой. Судебная практика, складывающаяся по делам об оспаривании постановлений по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.1 КоАП РФ, позволяет привести следующие негативные примеры.

Так, в решении Арбитражного суда Пензенской области от 26 марта 2018 г. по делу № А49-14699/2017<sup>6</sup> по заявлению индивидуального предпринимателя об оспаривании постановления по делу об административном правонарушении по ст. 7.1 КоАП РФ указывается, что *ни в протоколе и прилагаемой к нему схеме, ни в оспариваемом постановлении не содержится описание межевых знаков, установленных на местности по границам спорного земельного участка, принадлежащего заявителю на праве собственности. Не содержится описание соотношения межевых знаков и металлического забора из профлиста с левой стороны спорного земельного участка. Приложенная к акту проверки схема также не содержит этих сведений, а также не содержит масштаба, что не позволяет суду проверить правильность выводов административного органа. В материалах дела отсутствуют сведения о том, что границы спорного забора установлены за пределами межевых знаков, ограничивающих земельный участок. Суд не имеет возможности сделать однозначный вывод о корректности произведённых измерений, а также о том, что вывод о расположении забора из металлического профлиста за пределами земельного участка заявителя не является следствием погрешности произведённых измерений или ошибкой кадастрового инженера, если границы на местности устанавливались кадастровым инженером при межевании по границам этого забора.* В решении Вологодского областного суда от 1 марта 2018 г. по делу № 7-184/2018<sup>7</sup> по заявлению гражданки об оспаривании постановления по делу об административном правонарушении по ст. 7.1 КоАП РФ указывается, что *в ходе проведения проверки заместителем главно-*

*го государственного инспектора Бабушкинского района по использованию и охране земель Управления Росреестра по Вологодской области С. произведен обмер внешних границ земельного участка по забору с помощью рулетки, при этом координаты характерных точек таких границ не определялись, фактическая площадь принадлежащего Д. земельного участка с кадастровым номером № ... не устанавливалась, в связи с чем вывод о несоответствии местоположения границ земельного участка на местности местоположению границ земельного участка по сведениям ЕГРН является преждевременным.* И в том, и в другом случае суд пришел к выводу о необходимости отмены постановлений по делам об административных правонарушениях в связи с недоказанностью вины лица во вменяемом ему деянии.

В апелляционном определении Верховного Суда Республики Карелия от 19 января 2018 г. по делу № 33-269/2018<sup>8</sup> об истребовании земельного участка из чужого незаконного владения суд, оценивая материалы дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 7.1 КоАП РФ, в качестве доказательства незаконного владения ответчиком земельным участком, поддержал позицию суда 1-ой инстанции о том, что *границы указанного земельного участка не установлены, на местность не выносились, данных о том, что с участием специалистов, обладающих специальными знаниями, с применением специальных средств, определялись данные спорные обстоятельства, материалы проверок не содержат. Факт привлечения ответчиков к административной ответственности также выводы суда не опровергает.* В удовлетворении исковых требований по настоящему делу было отказано.

Следует отметить, что в правоприменительной практике Росреестра не принято назначать экспертизу с целью установления фактов самовольного занятия земельных участков. Обмеры земельных участков производятся сотрудниками Росреестра самостоятельно, зачастую с использованием технических средств, не обеспечивающих необходимую точность измерений. В п. 54 Административного регламента по исполнению Росреестром государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора<sup>9</sup> указывается, что должностные лица Росреестра при проведении плановой выездной проверки осуществляют обмер границ проверяемого земельного участка, определение местоположения характерных точек границ проверяемого земельного участка (при наличии технической возможности), фотосъемку.

<sup>6</sup> Решение Арбитражного суда Пензенской области от 26 марта 2018 г. по делу № А49-14699/2017 : судебная практика / Электронное правосудие: система электронного документооборота для судов и участников судебного процесса. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/391ea45b-6bb2-4bdf-a9cb-81688ca2823e>

<sup>7</sup> Решение Вологодского областного суда от 1 марта 2018 г. по делу № 7-184/2018 : судебная практика / Гос. автоматизированная система РФ «Правосудие» ; Вологодский областной суд. URL: <http://oblsud.vld.sudrf.ru>

<sup>8</sup> Апелляционное определение Верховного Суда Республики Карелия от 19 января 2018 г. по делу № 33-269/2018 : судебная практика / Гос. автоматизированная система РФ «Правосудие» ; Верховный Суд Республики Карелия. URL: <http://vs.kar.sudrf.ru>

<sup>9</sup> Приказ Минэкономразвития России от 20 июля 2015 г. № 486 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора» / Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 25 ноября 2015 г.

Понятно, что к заключениям экспертов суды относятся с большим почтением, чем к актам проверок, подготовленным сотрудниками Росреестра, которые, в отличие от экспертов, не предупреждаются об ответственности за дачу заведомо ложного заключения, зачастую не имеют в своем распоряжении достаточных технических средств.

Все вышеизложенное позволяет сформулировать следующие практические рекомендации:

— вне зависимости от того, в каком порядке осуществляется защита права по делам о самовольном занятии земельных участков, судебном или административном, следует стремиться к единообразию в вопросах определения предмета доказывания, собирания и оценки доказательств;

— при проведении проверок, предметом которых является соблюдение требований о недопущении самовольного занятия земельных участков, следует прибегать к услугам экспертов и экспертных организаций в тех случаях, когда сотрудники Росреестра не имеют технических средств, достаточных для определения местоположения характерных точек границ проверяемого земельного участка и установления фактов его самовольного занятия;

— с целью эффективной защиты своих прав лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 7.1 КоАП РФ, при осуществлении производства по делу следует обращать внимание должностных лиц Росреестра на факты осуществления обмеров земельных участков в отсутствие технических средств, позволяющих определить местоположение характерных точек границ проверяемого земельного участка, ходатайствовать о назначении экспертизы;

— при защите на стадии пересмотра постановления по делу об административном правонарушении просить суд об отмене постановления и прекращении производства по делу ввиду недоказанности обстоятельств, имеющих значение для дела.

Подводя итог, отметим, что предписания Росреестра об освобождении самовольно занятых земельных участков могут быть действенным средством устранения нарушений законодательства, защиты прав и свобод при условии всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом.

### Литература

1. Российское гражданское право : учебник : в 2 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. Т. 1 : Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. М. : Статут, 2010. 958 с.

### Новости законодательства

#### **Норматив стоимости кв. метра общей площади жилья по Российской Федерации и средняя рыночная стоимость по регионам теперь рассчитывается по-новому.**

Вводится новая Методика определения норматива стоимости 1 кв. метра общей площади жилого помещения по Российской Федерации и средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилого помещения по субъектам РФ.

В частности, в Методике в особом порядке рассчитывается норматив средней стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения для субъектов РФ, входящих в Дальневосточный федеральный округ. Норматив стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по Российской Федерации учитывает субъекты, входящие в ДФО.

*См.: Приказ Минстроя России от 17 декабря 2018 г. № 816/пр.  
(признан утратившим силу аналогичный Приказ Госстроя от 05.03.2013 № 66/ГС)*

# Верховный Суд РФ на защите интересов жителей с. Лайково

Скляренко Марина Владимировна,  
юрист

*aniram1618@yandex.ru*

Анализируется административно-правовой аспект градостроительной ситуации, возникшей в результате комплекса нарушений норм градостроительного права при застройке с. Лайково сельского поселения Горское Одинцовского района Московской области.

**Ключевые слова:** градостроительное право, нарушение норм градостроительного права, судебная защита жителей села в рамках административного процесса.

## The Supreme Court of the Russian Federation Protecting Interests of the Laykovo Village Residents

Sklyarenko Marina V.  
Lawyer

The administrative-legal aspect of the town-planning situation arising as a result of a complex of violations of the rules of town-planning law during development is analyzed. Laykovo, a rural settlement of Gorsкое, Odintsovo District, Moscow Region.

**Keywords:** urban law, violation of urban law, judicial protection of rural residents in the framework of the administrative process.

Лайково — крохотное село в Одинцовском районе Московской области, входящее в состав сельского поселения «Горское». Выражаясь современным языком, данному малонаселенному (в 2010 г. — всего 203 жителя) пункту в пору ставить «лайк», ибо перспективы его застройки уже дважды оказались предметом судебного разбирательства в Верховном Суде РФ<sup>1</sup>. Попробуем разобраться, чем это было обусловлено. Начнем по порядку.

### Историческое прошлое

Название с. Лайково имеет антропонимический характер и происходит от прозвища «Лайко», которое носил его первый владелец или основатель. По данным С.Б. Веселовского, это прозвище имели два человека: Федор Федорович Лайко Вельяминов (жил во второй половине XV в.) и князь Федор Иванович Лайко Кривоборский (упоминается в документах на рубеже XV–XVI вв.). По родословцам, оба они бездетны, и основанное кем-то из них селение перешло к другим владельцам. Первое упоминание о селе в писцовой книге 1627 г., где говорится о «Мелтихино, Лайково» — вотчине князя Юрия Дмитриевича Хворостинина (погиб 16 сентября 1613 г., Астрахань), который известен как окольный, астраханский воевода, сын легендарного полководца Дмитрия Ивановича Хворостинина (между 1535 и 1540 — 7 августа 1590 г.), участника Ливонских войн.

В селе располагается каменная церковь Казанской иконы Божией Матери (строилась в 1754–1767 гг.). В Отечественную войну 1812 г. богатое село было разрушено, в том числе полностью выгорела и знаменитая церковь, которую удалось восстановить только значительно позже. Во второй половине XIX в. к храму пристроены колокольня и трапезная, современный облик он получил в 1903 г. (арх. Н.Н. Благовещенский).

В начале века прошлого в селе создан колхоз «Новый путь», электричество в котором появилось лишь в 1947 г. Когда началось укрупнение хозяйств, земли Лайково вошли в состав «Горок-2».

### Туманное будущее

Как, наверное, отметил уже опытный вдумчивый читатель, единственное достоинство с. Лайково — его близость к Москве, всего 12 км от МКАД. Неудивительно, что рядом с селом в 2010 г. сначала начали строить ЖК «Like City» (компания «СУ-155», которая вскоре обанкротилась). В 2016 г. девелопер «Urban Group» взялся достроить объект уже как ЖК «Город-событие “Лайково”». Над архитектурной концепцией застройки работала «Мастерская Максима Атаянца». Стиль ЖК — современная классика. До банкротства «Urban Group» сдать весь комплекс планировалось в 2023 г. Ныне проект поделён на: «Лайково Melody», «Лайково Drive», «Лайково Center», «Лайково Park», «Лайково Green», перспективы его возведения туманны.

Участок, на котором запланирован новый микрорайон, — 116,84 га. Общая площадь проекта — 1,75 млн кв. м жи-

<sup>1</sup> См. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 31 августа 2017 г. № 4-АПГ17-22; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 12 сентября 2018 г. № 4-АПГ18-13.

лой площади, из которых на квартиры придётся 875 тыс. «квдратов». Запроектировано 62 дома и 11 таунхаусов. Высота таунхаусов — 2 этажа, а корпусов, где расположатся квартиры, — 4–12 этажей. Помимо этого покупателям представят редкие форматы: хайфлэты (потолки 3,2 м), эколофты (квартиры на верхних этажах, потолки 3,6 м), ситихаусы — квартиры на первых этажах с собственной террасой, а также двухуровневые квартиры, квартиры с панорамными окнами, с окном в ванной. Есть варианты эколофтов с террасой на собственной кровле и квартиры с террасой и верандой. Запланирована реализация и такого формата недвижимости, как квартиры-офисы. Они будут иметь два отдельных входа — с улицы для клиентов и со стороны подъезда — для жителей. «Город-событие “Лайково”» рассчитан на 29 000 жильцов. В микрорайоне будет создано 7 500 рабочих мест.

В с. Лайково, граничащее с пос. Власихой, можно добраться по Рублево-Успенскому шоссе. Всего в 500 м от новостройки — выезд на платную скоростную магистраль — Северный обход г. Одинцово. В Одинцово проходит ветка железной дороги (Смоленское направление), от Лайково до нее около 2,5 километра по Красногорскому шоссе. На территории Одинцово находятся железнодорожные платформы — «Бакровка», «Отрадное» и «Трехгорка». Новоселам будущего Лайково придется учитывать большую загруженность автомобильных трасс, наиболее высокую в западном направлении Подмосковья.

Благополучие экологической ситуации будущего п. Лайково основывается только на близости окружающих его лесных зон, включающих особо охраняемые территории заказников, лесничеств и лесопарков. По территории района протекают несколько рек, из которых главными являются Сетунь и Москва. Множество особо охраняемых природных территорий — лесничеств, заказников, лесопарков.

В районе строится Центр инноваций «Сколково». Культурную составляющую местности представляют Центр культуры «Барвиха», Музей Ракетных войск стратегического назначения, Музей-усадьба Михаила Пришвина. Для любителей «тихого отдыха» оборудованы места для рыбалки и отдыха у озер.

Впрочем, «тихий отдых» — скорее нечто из области фантазий архитекторов из «Мастерской Максима Атаянца», ибо перспективы роста населения «особо охраняемых территорий» с 203 жителей в 2010 г. до 29 000 в 2023 г. говорят сами за себя.

### Предполагаемая криминальная составляющая

К величайшему сожалению, трансформация малонаселенного тихого Подмосковья в густонаселенные городские кварталы — реалии дня нынешнего. Очевидны и причины этой трансформации: существование массы народа, желающей заполучить жилье, если не в самой Москве, то хотя бы по внешнему периметру МКАД. Результат: жилищное строительство в ближайшем Подмосковье — предприятие исключительно выгодное. Сначала Т.Д. Даннинг (1799–1873), а за-

тем К. Маркс (1818–1883) констатировали: «капитализм при 100% прибыли попирает все человеческие законы, при 300% нет такого преступления, на которое он не рискнул бы пойти, хотя бы под страхом виселицы»<sup>2</sup>. Раньше рискованными предприятиями были: контрабанда, торговля рабами, в современной России это массовый обман дольщиков. С желающих приобрести жилье в с. Лайково деньги сначала брали в «СУ-155», затем в «Urban Group». Почему банкротятся данные и иные девелоперы? Ответ прост: они строят без разрешения, без коммуникаций и прочей инфраструктуры, в надежде, что органы государственной власти, опасаясь социальных взрывов (обманутые дольщики перекрывают дороги), разрешение рано или поздно дадут, коммуникации подведут.

Жители с. Лайково пока все еще пытаются отстоять свое право — жить в тихом месте — в судах, насколько у них это получается, можно сделать вывод на основе двух апелляционных определений, постановленных судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ.

### Нормативная база, регламентирующая застройку с. Лайково

Отношения, связанные с территориальным планированием, градостроительным зонированием, планировкой территории, регламентированы Градостроительным кодексом РФ (далее — ГрК РФ). Согласно ст. 3 данного кодекса предусмотрено, что законодательство о градостроительной деятельности включает ГрК РФ, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить ГрК РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 24, ч. 1 ст. 32, со ст. 33 ГрК РФ генеральный план поселения, правила землепользования и застройки, а также внесение в них изменений утверждаются представительным органом местного самоуправления.

Муниципальное образование «Одинцовский муниципальный район Московской области» (далее — Одинцовский район) наделено статусом муниципального района. В состав Одинцовского района входят муниципальные образования, имеющие статус городских и сельских поселений, в частности, сельское поселение Горское (далее — поселение Горское, см.: ст. 2, 9 Устава Одинцовского муниципального района, ст. 1, 10 Закона Московской области от 28.02.2005 № 64/2005-03 «О статусе и границах Одинцовского муниципального района и вновь образованных муниципальных образований»)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Dunning Thomas Joseph Trade's Unions and Strikes: Their Philosophy and Intention, 1860, P. 35–36; Маркс К., Энгельс Ф. Т. 23: Капитал. Критика политической экономии: т. 1, кн. 1: «Процесс производства капитала». М.: Политиздат, 1960. С. 770.

<sup>3</sup> Закон Московской области от 28 февраля 2005 г. № 64/2005-03 «О статусе и границах Одинцовского муниципального района и вновь

В состав поселения Горское входят земли нескольких населённых пунктов, к которым в числе прочих относится с. Лайково (ст. 7, 8 Устава поселения Горское).

Как следует из положений п. 20 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup> (в ред. от 27.05.2014) (далее — Закон № 131-ФЗ), утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки сельского поселения является вопросом местного значения соответствующего муниципального района, если законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами муниципального района и сельского поселения решение этого вопроса не закреплено за сельским поселением.

### Генеральный план застройки с. Горское

Генеральный план застройки сельского поселения Горское, относящегося к Истринско-Звенигородской устойчивой системе расселения, доминирующим признаком функционального освоения и пространственной организации территории которого является рекреационно-городская застройка, в частности, на территории с. Лайково предусмотрена индивидуальная жилая застройка, к планируемым территориальным зонам на спорных земельных участках относится смешанная индивидуальная жилая застройка и малоэтажная многоквартирная жилая застройка, а также зона спортивно-рекреационных объектов.

В соответствии с типологией жилых зон и параметрами их планируемого развития в Генеральном плане на спорной территории **запланировано строительство жилых домов не выше 3-х этажей (А и Б)** (выделено нами).

Одним из мероприятий по формированию планировочной структуры поселения является размещение в планируемых жилых зонах преимущественно малоэтажной застройки.

### Трансформации регламента застройки с. Лайково

**15 декабря 2011 г.** принят базовый документ — решение Совета депутатов Одинцовского муниципального района Московской области № 1/21 «Об утверждении генерального плана сельского поселения Горское Одинцовского муниципального района Московской области» (далее в том числе — Решение № 1/21, Генеральный план).

**17 августа 2015 г.** постановлением Правительства Московской области № 713/30<sup>5</sup>, которым утверждены нормативы градостроительного проектирования Московской об-

ласти. Согласно приложению № 1 к данным нормативам с. Лайково отнесено к типу устойчивой системы расселения с рекреационно-городским функциональным назначением, что определяет дисперсную сверхнизкоплотную малоэтажную застройку как преобладающий тип застройки.

**22 сентября 2016 г.** решение Совета депутатов Одинцовского муниципального района Московской области № 1/18 «Об отмене Решения Совета депутатов сельского поселения Горское Одинцовского муниципального района Московской области от 15 декабря 2011 года № 1/21 “Об утверждении генерального плана сельского поселения Горское Одинцовского муниципального района Московской области” в части утверждения генерального плана в отношении сельского поселения Горское, применительно к территории села Лайково» (далее — Решение № 1/18).

Согласно подп. 2 п. 1 ст. 25 ГрК РФ проект Генерального плана подлежит согласованию с уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном этим органом, в случае, если предусматривается включение в соответствии с указанным проектом в границы населённых пунктов (в том числе образуемых населённых пунктов), входящих в состав поселения, городского округа, земельных участков из земель лесного фонда.

Местоположение лесных участков определяется материалами лесоустройства. Документированная информация о лесных участках и об их границах содержится в государственном лесном реестре, сведения которого имеют общедоступный характер. Также в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»<sup>6</sup> (далее — Закон № 218-ФЗ) осуществляются государственный кадастровый учёт лесных участков и государственная регистрация прав на лесные участки, ограничений прав на лесные участки, обременений лесных участков (ст. 68, 91, 92 Лесного кодекса РФ (далее — ЛК РФ)).

Таким образом, формально основанием для отмены Генерального плана применительно к с. Лайково послужило обращение Комитета лесного хозяйства Московской области от 26 августа 2016 г. (далее — Комитет) и письмо Главного управления архитектуры и градостроительства Московской области от 30 августа 2016 г. (по рекомендации Градостроительного совета Московской области), в которых указывалось на то, что в нарушение ст. 25 ГрК РФ проект Генерального плана не поступал на согласование в Рослесхоз в установленном порядке, в то время как данным Генеральным планом часть земельных участков из состава земель лесного фонда включена в границы населённого пункта с. Лайково.

**22 сентября 2016 г.** решение Совета депутатов Одинцовского муниципального района Московской области от 22 сентября 2016 г. № 3/18 «Об утверждении внесения изменений в “Правила землепользования и застройки сельского поселения Горское Одинцовского муниципального района Московской области” применительно к части территории на-

образованных в его составе муниципальных образований». URL: <http://docs.cntd.ru/document/5810628>

<sup>4</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Постановление Правительства Московской области от 17 августа 2015 г. № 713/30 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // СПС «КонсультантПлюс».

селённого пункта село Лайково сельского поселения Горское Одинцовского муниципального района Московской области» (далее — Решение № 3/18).

**11 июля 2017 г.** постановлением Правительства Московской области № 517/23 на территории с. Лайково предусмотрена только малоэтажная многоквартирная жилая застройка, на территории земельных участков, в отношении которых принято Решение № 3/18, — только **индивидуальная жилая застройка** (выделено нами).

### **Первое судебное разбирательство**

#### **Позиция жителей с. Лайково**

Граждане Агафонцева и др. обратились в Московский областной суд с административным иском заявлением о признании не действующими со дня принятия Решения № 1/18 от 22 сентября 2016 г. «Об отмене решения № 1/21 от 15 декабря 2011 года, а также Решения № 3/18 от 22 сентября 2016 года.

#### **Позиция суда первой инстанции**

Решением Московского областного суда от 28 марта 2017 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано. Отказывая в иске, суд первой инстанции пришёл к выводу, что при принятии решения об утверждении Генерального плана не была соблюдена предусмотренная ГрК РФ процедура ввиду отсутствия согласования с Рослесхозом (в связи с чем был нарушен порядок перевода земель из одной категории в другую), то Совет депутатов правомерно принял решение об отмене Генерального плана сельского поселения Горское применительно к территории с. Лайково. По мнению суда, действия административного ответчика по реализации права органа местного самоуправления, предусмотренного ст. 48 Закона № 131-ФЗ, направлены исключительно на устранение нарушения законодательства путём отмены нормативного правового акта.

#### **Апелляционная жалоба**

В апелляционной жалобе представитель административных истцов, ссылаясь на нарушение норм материального права, неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для административного дела, просит отменить решение суда и принять новый судебный акт об удовлетворении административного искового заявления.

#### **Позиция суда второй инстанции**

По мнению Судебной коллегии по административным делам, судом первой инстанции не учтено следующее.

Положение ч. 1 ст. 48 Закона № 131-ФЗ, регулирующее порядок отмены муниципальных правовых актов и приостановления их действия, основывающееся на необходимости

контроля за соблюдением действующего законодательства, направлено на регламентацию деятельности и реализацию гарантий самостоятельности органов местного самоуправления, закреплённых в ст. 12 Конституции РФ (опред. КС РФ от 26.05.2011 № 739-0-0).

Однако реализация органами местного самоуправления названного полномочия не может ставиться в зависимость исключительно от усмотрения данных органов. Орган местного самоуправления должен доказать, что отменённый (изменённый) им нормативный акт не соответствовал нормам действующего законодательства, а отменяющий (изменяющий) акт органа местного самоуправления должен соответствовать закону и не нарушать законных прав и интересов граждан и организаций, произвольно ограничивая их субъективные права.

Основанием для вынесения Решения № 1/18 и отмены Генерального плана в отношении поселения Горское применительно к территории с. Лайково послужило обращение Комитета лесного хозяйства Московской области от 26 августа 2016 г. (далее — Комитет) и письмо Главного управления архитектуры и градостроительства Московской области от 30 августа 2016 г. (по рекомендации Градостроительного совета Московской области), в которых указывалось на то, что в нарушение ст. 25 ГрК РФ проект Генерального плана не поступал на согласование в Рослесхоз в установленном порядке, в то время как данным Генеральным планом часть земельных участков из состава земель лесного фонда включена в границы населённого пункта села Лайково.

Действительно, подп. 2 п. 1 ст. 25 ГрК РФ предусмотрено, что проект генерального плана подлежит согласованию с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном этим органом, в случае, если предусматривается включение в соответствии с указанным проектом в границы населённых пунктов (в том числе образуемых населённых пунктов), входящих в состав поселения, городского округа, земельных участков из земель лесного фонда.

При этом местоположение лесных участков определяется материалами лесоустройства. Документированная информация о лесных участках и об их границах содержится в государственном лесном реестре, сведения которого имеют общедоступный характер. Также в соответствии с Законом № 218-ФЗ осуществляются государственный кадастровый учёт лесных участков и государственная регистрация прав на лесные участки, ограничений прав на лесные участки, обременений лесных участков (ст. 68, 91, 92 ЛК РФ).

Вместе с тем в письме Комитета от 26 августа 2016 г. и письме Главного управления архитектуры и градостроительства Московской области от 30 августа 2016 г. не содержатся ссылки на сведения государственного лесного реестра, государственного кадастра недвижимости, материалы лесоустройства. Эти и иные обосновывающие документы не представлены и в материалы дела.

Административным ответчиком не представлено доказательств несоответствия Решения № 1/18 градостроительному законодательству в части утверждения Генерального плана в отношении земельных участков с. Лайково, не относящихся к землям лесного фонда.

### Критерии правовой определенности

По этим основаниям содержание Решения № 1/18 об отмене решения Совета депутатов сельского поселения Горское Одинцовского муниципального района Московской области от 15 декабря 2011 г. № 1/21 «Об утверждении генерального плана сельского поселения Горское Одинцовского муниципального района Московской области» в части утверждения Генерального плана в отношении сельского поселения Горское, применительно к территории с. Лайково, также не отвечает критериям определённости, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования, не обеспечивает единообразного понимания и толкования правоприменителями, что приводит к нарушению установленного ст. 19 Конституции РФ принципа равенства всех перед законом и верховенства закона.

При этом суд первой инстанции не принял во внимание разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, содержащиеся в абз. 1 п. 25 постановления от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»<sup>7</sup>, из которых следует, что, проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определённым. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, то оспариваемый акт в такой редакции признаётся не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения. Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ в постановлениях от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П и от 21 января 2010 г. № 1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определённости, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, её единообразного понимания и применения всеми правоприменителями.

### Коррупционная составляющая

Неопределённость правовой нормы ведёт к её неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности её произвольного применения и злоупотреблениям правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями, а значит, к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный

закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ч. 2 ст. 1), Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (подп. «а», «ж» п. 3), утверждённая постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96<sup>8</sup>, прямо относят к коррупционным факторам нормы, устанавливающие для правоприменителя необоснованную широту дискреционных полномочий, в том числе отсутствие или неопределённость условий или оснований для принятия решения, выборочное изменение объёма прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), отсутствие или неполноту административных процедур — отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определённых действий либо одного из элементов такого порядка, а также юридико-лингвистическую неопределённость (употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера).

Руководствуясь ст. 309 и 311 Кодекса административного судопроизводства РФ, Судебная коллегия решение Московского областного суда от 28 марта 2017 г. отменила. Признала не действующими решения Совета депутатов Одинцовского муниципального района Московской области от 22 сентября 2016 г. № 1/18 и № 3/18<sup>9</sup>.

### Второе судебное разбирательство

#### Новый административный иск жителей «Лайково»

Граждане Агафонцева Т.А. и др. обратились в Московский областной суд с административным иском о признании не действующим со дня принятия распоряжения Министерства строительного комплекса Московской области от 26 сентября 2016 г. № П19/3092 «Об утверждении проекта планировки территории и проекта межевания территории по адресу: Московская область, Одинцовский муниципальный район, сельское поселение Горское, вблизи с. Лайково» (далее также — Распоряжение, Проект планировки и межевания).

Административные истцы утверждают: оспариваемый нормативный правовой акт принят с нарушением положений ст. 41.1, 45, 46 ГрК РФ, в части этажности и плотности застройки противоречит Схеме территориального планиро-

<sup>7</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 октября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 31 августа 2017 г. № 4-АПГ17-22. URL: <http://legalacts.ru/sud/apelliatcionnoe-opredelenie-verkhovnogosuda-ri-ot-31082017-n-4-agg17-22/>

вания Московской области, утвержденной постановлением Правительства Московской области от 11 июля 2017 г. № 517/23, нормативам градостроительного проектирования Московской области, утвержденным постановлением Правительства Московской области от 17 августа 2015 г. № 713/30, а также Генеральному плану и Правилам землепользования и застройки сельского поселения Горское Одинцовского муниципального района Московской области, действовавшим в период разработки и согласования Проекта планировки и межевания. Территория, в отношении которой разработан Проект планировки и межевания, входит во второй пояс зоны санитарной охраны питьевого водоснабжения г. Москвы, в которой запрещается всякое новое строительство.

### **Иерархия градостроительных норм по правовой силе**

В ст. 2 ГрК РФ закреплено, что законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются, в частности, на принципе осуществления строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории.

В силу положений ст. 9 и 18 ГрК РФ территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. К документам территориального планирования относятся:

- документы территориального планирования Российской Федерации; документы территориального планирования субъектов Российской Федерации;
- документы территориального планирования муниципальных образований, в том числе схемы территориального планирования муниципальных районов и генеральные планы поселений.

По общему правилу документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений.

Реализация документов территориального планирования осуществляется путем подготовки и утверждения документации по планировке территории в соответствии с документами территориального планирования (ст. 26 ГрК РФ).

Проект планировки территории и проект межевания территории являются документами по планировке территории (ст. 41 ГрК РФ). Подготовка проектов межевания территорий осуществляется в составе проектов планировки территорий или в виде отдельного документа (ч. 1, 2, 3 ст. 43 ГрК РФ).

Согласно ст. 30 ГрК РФ правила землепользования и застройки разрабатываются в целях создания условий для планировки территорий муниципальных образований. Порядок применения правил землепользования и застройки и внесения в них изменений включает в себя положения о подготовке документации по планировке территории органами местного самоуправления (ч. 1 и 3).

Подготовка документации по планировке территории осуществляется в отношении выделяемых проектом планировки территории одного или нескольких смежных элементов планировочной структуры, определенных правилами землепользования и застройки территориальных зон и (или) установленных схемами территориального планирования муниципальных районов, генеральными планами поселений, городских округов, функциональных зон (п. 1 ст. 41.1 ГрК РФ).

### **Решение суда первой инстанции**

Решением Московского областного суда от 17 апреля 2018 г. в удовлетворении административного искового заявления было отказано.

### **Апелляционная жалоба жителей с. Лайково**

В апелляционной жалобе административные истцы, ссылаясь на нарушение норм материального права, неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для административного дела, просили отменить решение суда и принять новый судебный акт об удовлетворении их административного искового заявления. По мнению авторов жалобы, суд первой инстанции не дал должной оценки нарушению административным ответчиком положений ст. 45 и 46 ГрК РФ, регулирующих порядок подготовки и утверждения документации по планировке территории, и сделал необоснованный вывод об отсутствии нарушений законодательства в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения при подготовке и принятии оспариваемого нормативного правового акта.

### **Позиции участников процесса в суде второй инстанции**

Представители градостроительного комплекса Московской области, администрации Одинцовского муниципального района Московской области, Главного управления архитектуры и градостроительства Московской области, ООО «Инвастрой» возражали против удовлетворения апелляционной жалобы;

Прокурора Московской областной прокуратуры полагала, что решение суда первой инстанции отмене не подлежит.

### **Позиция суда второй инстанции**

Судом первой инстанции правильно установлено, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномо-

ченным органом в установленной форме. Распоряжение от 26 сентября 2016 г. № П19/3092 официально опубликовано, надлежащим образом доведено до всеобщего сведения и по этим основаниям не оспаривается.

Согласно ст. 3 Закона Московской области от 24 июля 2014 г. № 106/2014-03 «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области»<sup>10</sup> Правительство Московской области или уполномоченные им центральные исполнительные органы государственной власти Московской области осуществляют полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов по подготовке и утверждению документации по планировке территории.

Центральным исполнительным органом государственной власти Московской области специальной компетенции, разрабатывающим и проводящим государственную политику, осуществляющим исполнительно-распорядительную деятельность на территории Московской области в отдельных сферах градостроительной деятельности, является Министерство строительного комплекса Московской области (п. 1 постановления Правительства Московской области от 3 октября 2013 г. № 786/44 «Об установлении штатной численности и утверждении Положения о Министерстве строительного комплекса Московской области»).

Судом первой инстанции правильно установлено, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом в установленной форме. Распоряжение от 26 сентября 2016 г. № П19/3092 официально опубликовано, надлежащим образом доведено до всеобщего сведения и по этим основаниям не оспаривается.

Вместе с тем Судебная коллегия полагает, что, отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции не учел следующее.

В ст. 2 ГрК РФ закреплено, что законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются, в частности, на принципе осуществления строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории.

В силу положений ст. 9 и 18 ГрК РФ территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Россий-

ской Федерации, муниципальных образований. К документам территориального планирования относятся документы территориального планирования Российской Федерации; документы территориального планирования субъектов Российской Федерации; документы территориального планирования муниципальных образований, в том числе схемы территориального планирования муниципальных районов и генеральные планы поселений.

При этом документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений.

Реализация документов территориального планирования осуществляется путем подготовки и утверждения документации по планировке территории в соответствии с документами территориального планирования (ст. 26 ГрК РФ). Проект планировки территории и проект межевания территории являются документами по планировке территории (ст. 41 ГрК РФ). Подготовка проектов межевания территорий осуществляется в составе проектов планировки территорий или в виде отдельного документа (ч. 1, 2, 3 ст. 43 ГрК РФ).

Согласно ст. 30 ГрК РФ правила землепользования и застройки разрабатываются в целях создания условий для планировки территорий муниципальных образований. Порядок применения правил землепользования и застройки и внесения в них изменений включает в себя положения о подготовке документации по планировке территории органами местного самоуправления (ч. 1 и 3).

Системный анализ приведенных выше норм градостроительного законодательства в их совокупности позволяет сделать вывод о том, что документы по планировке территории разрабатываются на основе положений генерального плана и правил землепользования и застройки муниципальных образований (поселений) и не могут им противоречить.

В данном случае Проект планировки и межевания разрабатывался на основании Генерального плана поселения Горское, утвержденного Решением № 1/21 от 15 декабря 2011 г., а также на основании Правил землепользования и застройки поселения Горское, утвержденных Решением № 1/22 от 28 декабря 2011 г.

Согласно названным документам территория с. Лайково относится к Истринско-Звенигородской устойчивой системе расселения, доминирующим признаком функционального освоения и пространственной организации территории которой является рекреационно-городская застройка.

Схемой территориального планирования Московской области, утвержденной постановлением Правительства Московской области от 11 июля 2007 г. № 517/23, на территории с. Лайково предусматривалась малоэтажная многоквартирная жилая застройка.

Решением Совета депутатов Одинцовского района Московской области от 4 апреля 2018 г. № 1/33 в Генеральный план поселения Горское внесены изменения. Разработан Проект планировки и межевания (зона многоквартирной

<sup>10</sup> Закона Московской области от 24 июля 2014 г. № 106/2014-03 «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».

жилой застройки с параметром планируемого развития жилых зон 4–12 этажей).

Положением предусмотрено, что мероприятия по жилищному строительству включают комплексное развитие на свободных от застройки территориях поселения Горское. Как усматривается из основной (утверждаемой) части Проекта планировки и межевания, на проектируемой территории существует индивидуальная и садово-дачная застройка.

Решением Совета депутатов Одинцовского района от 13 апреля 2018 г. № 1/10 приняты новые Правила землепользования и застройки части территории поселения Горское, в составе которых утверждены карта границ зон с особыми условиями использования территорий, границ территорий объектов культурного наследия и карта градостроительного зонирования с устанавливаемыми территориями, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории (далее также — Карты, Карты Правил землепользования и застройки).

Согласно п. 51 ст. 30 ГрК РФ на карте градостроительного зонирования в обязательном порядке устанавливаются территории, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, в случае планирования осуществления такой деятельности.

В данном случае на Картах Правил землепользования и застройки в разделе «Условные обозначения» территориальная зона осуществления деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории обозначена «КУРТ». В ст. 34 Правил землепользования и застройки территориальная зона имеет обозначение «КУРТ-1».

Однако в графическом материале (на Картах) обозначение такой зоны вообще отсутствует, что создает неоднозначность и неясность применения Правил землепользования и застройки. В связи с этим нельзя сделать однозначный вывод о том, соответствует ли Проект планировки и межевания в части проектируемой территории названным Картам и Правилам землепользования и застройки.

Также судом не учтено, что при установлении в Правилах землепользования и застройки территории, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, изменяются правовой режим, порядок и условия ее освоения.

ГрК РФ называет несколько форм комплексного и устойчивого развития территории. Так, согласно п. 1.1 ст. 45, ст. 46.9 и 46.10 ГрК РФ названная деятельность осуществляется как по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, так и на основании решения органа местного самоуправления. Обе эти модели регулируются различными специальными правовыми нормами и предусматривают различную последовательность действий.

На дату принятия судом первой инстанции оспариваемого судебного акта не было принято решение о том, в какой

форме будет осуществляться комплексное устойчивое развитие территории, не было совершено иных действий, позволяющих считать, что начата процедура комплексного устойчивого развития территории, в связи с чем не имеется оснований полагать, что оспариваемый Проект планировки и межевания на дату принятия судом решения соответствует положениям ст. 46.9 или ст. 46.10 ГрК РФ.

Ошибочно суждение суда первой инстанции о соответствии Проекта планировки и межевания законодательству в сфере санитарного благополучия населения.

Зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, относятся к зонам с особыми условиями использования территорий (п. 4 ст. 1 ГрК РФ) и отображаются на схеме границ зон с особыми условиями использования территории в составе материалов по обоснованию проекта планировки территории в графической форме (п. 6 ч. 4 ст. 42 ГрК РФ).

Согласно ч. 2 ст. 43 Водного кодекса РФ для водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, устанавливаются зоны санитарной охраны в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Статьей 18 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>11</sup> (далее — Закон № 52-ФЗ) предусмотрено, что проекты округов и зон санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого, хозяйственно-бытового водоснабжения и в лечебных целях, утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам; границы и режим зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии их санитарным правилам (п. 3, 4, 5).

В соответствии со ст. 12 Закона № 52-ФЗ при разработке нормативов градостроительного проектирования, схем территориального планирования, генеральных планов городских и сельских поселений, проектов планировки общественных центров, жилых районов, магистралей городов, решении вопросов размещения объектов гражданского, промышленного и сельскохозяйственного назначения и установления их санитарно-защитных зон, а также при проектировании, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, консервации и ликвидации промышленных, транспортных объектов, зданий и сооружений культурно-бытового назначения, жилых домов, объектов инженерной инфраструктуры и благоустройства и иных объектов должны соблюдаться санитарные правила.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СПС «КонсультантПлюс».

Постановлением Совета Народных Комиссаров РСФСР от 23 мая 1941 г. № 355 «О санитарной охране Московского водопровода и источников его водоснабжения» утверждено Положение о зоне санитарной охраны Рублевского водопровода и источников его питания (приложение № 1, далее также — Положение о зоне санитарной охраны), которое установило в том числе границы второго пояса зоны санитарной охраны и правила санитарного режима второго пояса охранной зоны.

Так, п. 10 Положения о зонах санитарной охраны рассмотрено, что в пределах второго пояса воспрещается без предварительного разрешения Государственной санитарной инспекции зоны санитарной охраны возведение всякого рода новых строений и сооружений. Пунктом 14 Положения установлены дополнительные правила санитарного режима второго пояса, которые включают запрет всякого нового строительства (промышленного, сельского, дачного и проч.), а также расширения и переоборудования существующих предприятий, домов отдыха, санаториев и тому подобных учреждений и отдельных строений, переустройства или замены строений временного типа постоянными. Строительство сооружений водопровода и обслуживающих станцию жилых и культурно-бытовых зданий, а также капитальный ремонт строений допускаются лишь с разрешения Государственной инспекции зоны санитарной охраны. Дополнительные правила санитарного режима, изложенные в п. 14 Положения о зонах санитарной охраны, распространены на территории и населенные места, поименованные в п. 15 Положения о зонах санитарной охраны, среди которых названо и с. Лайково.

Положение о зонах санитарной охраны принято Советом Народных Комиссаров РСФСР, являющимся в силу ст. 41 Конституции РСФСР (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти РСФСР.

Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 14 марта 2002 г. № 10 введены в действие Санитарные правила и нормы «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02»<sup>12</sup> (вместе с «СанПиН 2.1.4.1110-02. 2.1.4. Питьевая вода и водоснабжение населенных мест. Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. Санитарные правила и нормы»). При этом СанПиН 2.1.4.1110-02 не устанавливают границы зон санитарной охраны.

Положениями названных СанПиН 2.1.4.1110-02 предусмотрено, что зоны санитарной охраны организуются на всех водопроводах вне зависимости от ведомственной принадлежности, подающих воду как из поверхностных, так и из подземных источников. Основной целью создания и обеспе-

чения режима в зонах санитарной охраны является санитарная охрана от загрязнения источников водоснабжения и водопроводных сооружений, а также территорий, на которых они расположены (п. 1.4). Второй и третий пояса зон санитарной охраны (пояса ограничений) включают территорию, предназначенную для предупреждения загрязнения воды источников водоснабжения. В каждом из трех поясов, а также в пределах санитарно-защитной полосы соответственно их назначению устанавливается специальный режим и определяется комплекс мероприятий, направленных на предупреждение ухудшения качества воды (п. 1.5).

Положение о зонах санитарной охраны является нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу по отношению к СанПиН 2.1.4.1110-02 и СП 2.1.4.2625-10 «Зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г. Москвы. Санитарно-эпидемиологические правила», утвержденным постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30 апреля 2010 г. № 45<sup>13</sup>, и в отсутствие иного проекта зон санитарной охраны Московского водопровода подлежит непосредственному применению.

В данном случае сведений о том, что соблюдены требования санитарного режима второго пояса санитарной охраны Рублевского водопровода, материалы дела не содержат.

Судебная коллегия не может согласиться с суждением суда о том, что не подлежит применению ст. 41.1 ГрК РФ, поскольку она введена в действие после принятия Проекта планировки и межевания.

Судом первой инстанции неправильно применены нормы материального права, что является основанием для отмены судебного акта и принятия нового решения об удовлетворении административного искового заявления Агафонцевой и др.

Итог: решение Московского областного суда от 17 апреля 2018 г. отменено, признано не действующим распоряжение Министерства строительного комплекса Московской области от 26 сентября 2016 г. № П19/3092<sup>14</sup>.

Естественно, что в рамках одной статьи трудно описать все перипетии борьбы жителей с. Лайково за право жить в тех условиях, в которых они жили раньше. Тем не менее у нас имеются основания сделать некоторые выводы.

### Основные научно-практические выводы

1. Село Лайково находится в водоохранной зоне Московской области, статус которой четко был определен еще в 30–40-х гг. прошлого века. Данный статус в наши дни не пересматривался.

2. До 2011 г., по крайней мере для окрестностей поселения Горское, включая с. Лайково, отсутствовал план пер-

<sup>12</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14 марта 2002 г. № 10 «О введении в действие санитарных правил и норм «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30 апреля 2010 г. № 45 «Об утверждении СП 2.1.4.2625-10» // СПС «Гарант».

<sup>14</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 31 августа 2017 г. № 4-АПГ17-22.

спективной застройки. Принятие такового пришлось на начало строительного бума в Подмосковье. Девелоперы, осуществляющие застройку по внешней стороне МКАД, при отсутствии надлежащего контроля со стороны органов государственной власти, фактически самовольно захватили территории вокруг с. Лайково, ведут незаконное строительство.

3. Девелоперы, лоббируя свои интересы, активно воздействуют на органы государственной власти и муниципального управления, которые незаконно принимают нормативные акты, имеющие своей целью узаконить самовольное строительство.

4. Московский областной суд дважды не выявил нарушений закона при принятии актов, разрешающих строительство в с. Лайково.

5. Генеральная прокуратура данные нарушения выявила только по первому делу.

6. Единственной инстанцией, защитившей интересы жителей с. Лайково, является Верховный Суд РФ.

7. Защищая интересы жителей с. Лайково, Верховный Суд РФ защищает интересы жителей Москвы и Московской области, поскольку незаконное строительство ведется в водоохранной зоне.

## Актуальные вопросы правового регулирования сферы строительства

**На территории муниципального образования планируется строительство спортивного зала. В соответствии с ч. 2 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ экспертиза не проводится в отношении проектной документации следующих объектов капитального строительства: отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1 500 квадратных метров и которые не предназначены для проживания граждан и осуществления производственной деятельности.**

**При этом на основании ч. 2 ст. 8.3 Градостроительного кодекса РФ сметная стоимость строительства, финансируемого с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля в уставных (складочных) капиталах которых Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований составляет более 50%, подлежит проверке на предмет достоверности ее определения в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.**

**Подлежит ли проектная документация государственной экспертизе?**

Действительно, как справедливо отмечено в вопросе, положения п. 4 ч. 2 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ) исключают необходимость про-

ведения экспертизы проектной документации отдельно стоящих объектов капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1 500 квадратных метров, не предназначенных для проживания граждан и осуществления производственной деятельности и не являющихся особо опасными, технически сложными или уникальными объектами.

Вместе с тем необходимо учитывать, что данная норма имеет общий характер по отношению к специальной норме, содержащейся в ч. 3.4 ст. 49 ГрК РФ, согласно которой проектная документация всех объектов, сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта которых в соответствии с требованиями ГрК РФ подлежит проверке на предмет достоверности ее определения, должна проходить государственную экспертизу.

Поскольку, как на это верно указано в вопросе, ч. 2 ст. 8.3 ГрК РФ предусматривает обязательную проверку достоверности определения сметной стоимости строительства объектов, финансируемого с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля в уставных (складочных) капиталах которых Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований составляет более 50%, постольку проектная документация на указанные объекты подлежит государственной экспертизе, независимо от того, подпадают ли они под исключения, предусмотренные ч. 2, 3 и 3.1 ст. 49 ГрК РФ.

Данный вывод содержится также в разъяснениях, данных в письме Министерства строительства и жилищно-ком-

мунального хозяйства РФ от 24 июня 2014 г. № 11182-СФ/06.

Ответ подготовил:

Эксперт службы Правового консалтинга ГАРАНТ  
кандидат юридических наук Широков Сергей

**Электронный аукцион не состоялся, заказчик заключает контракт на выполнение работ по капитальному ремонту дороги по п. 25.1 ст. 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ).**

**У заказчика возникла обязанность привлечь экспертов, вместе с тем для приемки выполненных работ заказчик привлекает организацию, осуществляющую функции строительного контроля, что, в свою очередь, влечет увеличение затрат на приемку работ в два раза.**

**Может ли организация, осуществляющая строительный контроль, провести экспертизу? Можно ли заменить актом экспертизы приемку работ строительным контролем?**

**По данному вопросу мы придерживаемся следующей позиции:**

Проведение экспертизы (проверки, испытаний) применяемых материалов, их качества и пригодности, а также качества результатов выполненных работ по существу является частью работ по проведению строительного контроля, который может выполнять сторонняя организация, обладающая должной компетенцией.

На наш взгляд, проведение экспертизы в целях законодательства о контрактной системы в рамках осуществления строительного контроля с оформлением соответствующего заключения может быть предусмотрено контрактом с организацией, осуществляющей строительный контроль.

**Обоснование позиции:**

Согласно ч. 3 ст. 94 Закона № 44-ФЗ для проверки предоставленных контрагентом результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу. Такая экспертиза может проводиться заказчиком своими силами или к ее проведению могут привлекаться на основании контрактов, заключенных в соответствии с этим Законом, эксперты, экспертные организации (далее — внешние эксперты). Под таковыми в силу п. 15 ст. 3 Закона № 44-ФЗ понимаются: 1) обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла физическое лицо, в том числе индивиду-

альный предприниматель, 2) юридическое лицо, работники которого должны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла, которые осуществляют на основе договора деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам в случаях, предусмотренных Законом № 44-ФЗ. На то, что заказчики привлекают внешних экспертов только в случаях, предусмотренных Законом № 44-ФЗ, указывает также ч. 1 ст. 41 Закона № 44-ФЗ.

Обязательность привлечения внешних экспертов установлена ч. 4 ст. 94 Закона № 44-ФЗ, согласно которой их привлечение обязательно, если закупка осуществляется у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя, далее — контрагент), за исключением случаев, указанных в этой части, к которым заключение контракта на основании п. 25.1 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ с единственным участником электронного аукциона, признанного несостоявшимся, не относится. За непривлечение сторонних экспертов в случаях, когда это обязательно, ч. 8 ст. 7.32 Кодекса об административных правонарушениях РФ установлена административная ответственность.

Требования к процедуре проведения экспертизы, перечень необходимых действий или процедур, которые должны проводиться при проверке (экспертизе), законом не установлены. По смыслу положений п. 1 ч. 1, ч. 7 ст. 94 Закона № 44-ФЗ, экспертиза фактически равнозначна проверке товара, результата работ, услуг во время их приемки, проведение которой предусмотрено гражданским законодательством (ст. 474, п. 2, 3 ст. 513, п. 1–3 ст. 720, ст. 783 Гражданского кодекса РФ). На наш взгляд, это подтверждается и многочисленными разъяснениями Минэкономразвития России (смотрите письма от 09.02.2015 № Д28и-130, от 29.01.2015 № Д28и-188, от 12.07.2016 № Д28и-1778) и Минфина России (смотрите письма от 26.10.2017 № 24-03-08/70501, от 06.02.2018 № 24-03-08/6839), согласно которым при проведении экспертизы силами самого заказчика документом, подтверждающим проведение экспертизы, является непосредственно оформленный и подписанный заказчиком документ о приемке.

В случае же привлечения внешних экспертов результаты экспертизы оформляются в виде заключения, которое подписывается экспертом, уполномоченным представителем экспертной организации (ч. 5 ст. 94 Закона № 44-ФЗ).

Проведение строительного контроля в соответствии с нормами Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ) проводится в целях проверки соответствия выполняемых работ проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного

участка, а также разрешенному использованию земельного участка и ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством (ч. 1 ст. 53 ГрК РФ).

Согласно ч. 2 ст. 53 ГрК РФ строительный контроль проводится лицом, осуществляющим строительство. В случае осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта на основании договора (т.е. не самим застройщиком, заказчиком, а другим лицом — подрядчиком, ч. 3 ст. 52 ГрК РФ) строительный контроль проводится также застройщиком или техническим заказчиком либо привлекаемым ими на основании договора физическим или юридическим лицом. На это указано и в п. 3 Положения о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, утвержденного постановлением Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 468 (далее — Положение).

По нашему мнению, представляется очевидным, что в рамках осуществления строительного контроля привлекаемое стороннее лицо, которое, как представляется очевидным, обладает соответствующей компетенцией. Осуществляется в том числе и экспертиза выполненных работ перед ее приемкой. На наш взгляд, это видно в том числе из п. 5, подп. «а», «г», «д» п. 6, п. 7 Положения.

В то же время формально осуществление строительного контроля и проведение экспертизы результатов, предусмотренных контрактом, являются самостоятельными процедурами, предусмотренными разными нормативными правовыми актами и оформляемыми разными документами — проведение строительного контроля в силу п. 12 Положения оформляется актами, — и законодательство не содержит указаний, что одно исключает другое. На это указывается в письме Минэкономразвития России от 21 мая 2015 г. № Д28И-1479. Соответственно, тождество мероприятий строительного контроля и экспертизы в целях Закона № 44-ФЗ может быть оспорено.

Однако, по нашему мнению, отсутствие указаний в законе не делает невозможным такое отождествление. Представляется, что тождественными мероприятия строительного контроля и экспертизу исполнения по Закону № 44-ФЗ считают и в Минфине России, в письме которого от 14 июля 2015 г. № 02-04-08/40340 указывается, что при организации строительного контроля проведение дополнительных внешних экспертиз представляется нецелесообразным. Косвенно такое тождество подтверждают и материалы судебной практики, в которых одновременно указывается, что рассматриваемыми судами контрактами предусматривалось проведение экспертизы в соответствии со ст. 94 Закона № 44-ФЗ и что для реализации своих прав по договору заказчик привлекал стороннюю организацию для осуществления строительного контроля (смотрите постановления АС Дальневосточного округа от 29.09.2015 № Ф03-3907/15, АС Уральского округа от 15.11.2017 № Ф09-6936/17).

В связи с этим заметим, что нормы Закона № 44-ФЗ как минимум и не запрещают проведения экспертизы организацией, осуществляющей строительный контроль. Соответственно, на наш взгляд, контракт на проведение строительного контроля может предусматривать, что при его исполнении указанная организация одновременно проводит экспертизу результатов выполненных работ в целях Закона № 44-ФЗ и оформляет результаты своей деятельности по этому контракту как в виде предусмотренных п. 12 Положения актов, так и в виде заключения экспертизы, предусмотренной ч. 5 ст. 94 Закона № 44-ФЗ.

**Ответ подготовил:**  
**Эксперт службы Правового консалтинга ГАРАНТ**  
**Серков Аркадий**

**Должен ли заказчик при закупке на выполнение строительных работ, выполняемых в соответствии с проектом, указывать наименования (товарные знаки) материалов, указанные в проекте в сопровождении слов «или эквивалент», с учетом того, что замена материалов не может быть осуществлена без согласования с проектной организацией?**

**По данному вопросу мы придерживаемся следующей позиции:**

Указание в документации о закупке товарных знаков должно сопровождаться словами «или эквивалент», за исключением случаев необходимости совместимости приобретаемых товаров с товарами, уже используемыми заказчиком.

При выполнении строительных работ необходимо согласование с проектной организацией показателей эквивалентности.

**Обоснование позиции:**

Прежде отметим, что поскольку Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ) основан в том числе на нормах Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) (ч. 1 ст. 2 Закона № 44-ФЗ), эти нормы должны применяться к отношениям, регулируемым данным Законом, если иное не предусмотрено нормами самого Закона № 44-ФЗ (смотрите также, например, ответ на вопрос № 81 приложения к письму Минэкономразвития России от 30.09.2014 № Д28И-1889). Из ссылок, приводимых в п. 1 ст. 763 ГК РФ, видно, что к государственным и муниципальным контрактам на выполнение подрядных работ применяются нормы параграфов 4 или 5 главы 37 ГК РФ соответственно.

По договору строительного подряда, по которому выполняются работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту (далее — строительные работы) объектов недвижимости (п. 1 ст. 130, п. 1, 2 ст. 740 ГК РФ), подрядчик в силу п. 1 ст. 743 ГК РФ обязан осуществлять строительные работы в соответствии с технической документацией, определяющей объем, содержание работ и другие предъявляемые к ним требования, и со сметой, определяющей цену работ.

Аналогичны указания Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ): строительные работы должны осуществляться в соответствии с проектной документацией, определяющей архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта. Лицо, осуществляющее строительство, обеспечивает соблюдение требований проектной документации, несет ответственность за качество выполненных работ и их соответствие требованиям проектной документации (ч. 2 ст. 48, ч. 3, 6 ст. 52 ГрК РФ).

Следовательно, при закупке строительных работ должны учитываться содержащиеся в проектной документации показатели (характеристики работ) (смотрите также, например, письма Минэкономразвития России от 13.10.2015 № Д28и-3073, ФАС России от 09.03.2016 № АЦ/14427/16).

Вместе с тем необходимо учитывать ограничения, установленные ч. 1 ст. 33 Закона № 44-ФЗ. Согласно ей по общему правилу в описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование места происхождения товара или наименование производителя — обозначений, служащих для индивидуализации товаров юридических лиц или индивидуальных предпринимателей (результатов интеллектуальной деятельности (РИД) — ст. 1225 ГК РФ). Обязательным условием включения в описание объекта закупки указаний на РИД является их сопровождение словами «или эквивалент», за исключением 2-х случаев:

— несовместимость товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимость обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком;

— закупка запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование.

Из подп. «б» п. 3 ч. 4 ст. 54.4, подп. «б» п. 2 ч. 3 ст. 66, подп. «б» п. 2 ч. 9 ст. 82.3 Закона № 44-ФЗ видно, что закон допускает и предложение в заявке применения при выполнении работ товара, отличного от указанного в извещении и (или) документации о закупке.

Каких-либо исключений из описанного правила для случаев закупки строительных работ Закон № 44-ФЗ не устанавливает.

Таким образом, при описании объекта закупки — строительных работ — заказчик должен сопровождать указания на РИД словами «или эквивалент», несмотря на указания РИД в проектной документации, кроме случаев, которые подпадают под вышеуказанные исключения (смотрите также, например, письмо Минэкономразвития России от 19.11.2015 № Д28и-3483, решения Якутского УФАС России от 09.12.2015 № 06-973/15т, УФАС по Омской области от 10.11.2017 № 03-10.1/295-201, УФАС по Свердловской области от 18.08.2017 № 1328-3).

Следует учитывать, что из положений п. 44 Положения об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденного постановлением Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145, следует, что проектная документация, получившая положительное заключение государственной экспертизы:

— может быть изменена и после получения такого заключения;

— при этом она обязательно подлежит повторной экспертизе, только если изменения затрагивают характеристики безопасности объекта капитального строительства.

Поэтому доводы заказчиков о невозможности сопровождения в описании объекта закупки РИД словами «или эквивалент» по причине невозможности использования не тех материалов, которые указаны в проектной документации, признаются необоснованными (смотрите, например, постановление Девятого ААС от 24.12.2014 № 09АП-51592/14, решение УФАС по Кировской области № 153/03-16-3 (опубликовано 16.06.2016)).

В связи с этим отметим, что критерии эквивалентности и совместимости (несовместимости) товаров в Законе № 44-ФЗ отсутствуют. Заказчик должен разработать такие критерии самостоятельно, исходя из своей потребности в выполнении работ с определенными качественными характеристиками (смотрите также, например, решение ФАС России от 31.03.2016 № К-493/16, постановление Одиннадцатого ААС от 18.06.2015 № 11АП-6034/15). С учетом же того, что ответственность за конструктивные, технические решения проектной документации несет лицо, осуществляющее подготовку проектной документации (ст. 777 ГК РФ, ч. 5 ст. 48 ГрК РФ), представляется очевидным, что такие критерии, показатели эквивалентности, в том числе с учетом влияния замены материалов на характеристики безопасности объекта капитального строительства (включая и различия, например, в горючести материалов), заказчику следует согласовывать с указанным лицом. Полагаем, целесообразно это делать заранее, лучше всего — еще при заключении контракта на разработку проектной документации.

**Ответ подготовил:  
Эксперт службы Правового консалтинга ГАРАНТ  
Серков Аркадий**

**Организация в процессе строительства склада ГСМ является заказчиком. Строительство осуществляется подрядным способом. В рамках строительства склада ГСМ были произведены работы по обустройству пожарного проезда (далее также — дорога). Он представляет собой дорогу с щебеночным покрытием.**

**В проектно-сметной документации и акте приемки выполненных работ по форме № КС-2 строительство пожарного проезда предусмотрено, затраты на сооружение дороги выделены отдельно. По завершении строительства государственная регистрация прав на дорогу произведена не будет.**

**Каков порядок принятия к учету данного объекта: в качестве отдельного объекта или в составе накладных расходов на строительство в целом?**

**Рассмотрев вопрос, мы пришли к следующему выводу:**

Пожарный проезд должен быть принят к бухгалтерскому учету в качестве отдельного объекта основных средств.

Отсутствие государственной регистрации прав на данное недвижимое имущество (даже если пожарная дорога имеет признаки недвижимости) такому учету не препятствует.

**Обоснование вывода:**

Бухгалтерский учет основных средств и вложений во внеоборотные активы ведется на основании:

— Плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций и инструкции по его применению, утвержденных приказом Минфина России от 31 октября 2000 г. № 94н (далее — Приказ № 94н);

— Положения по бухгалтерскому учету «Учет основных средств» ПБУ 6/01 (далее — ПБУ 6/01);

— Методических указаний по бухгалтерскому учету основных средств, утвержденных приказом Минфина России от 13 октября 2003 г. № 91н (далее — Методические указания 91н);

— Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, утвержденного приказом Минфина России от 29 июля 1998 г. № 34н (далее — Положение 34н).

В соответствии с п. 4 ПБУ 6/01 актив принимается организацией к бухгалтерскому учету в качестве ОС, если одновременно выполняются следующие условия:

— объект предназначен для использования в производстве продукции, при выполнении работ или оказании услуг, для управленческих нужд организации либо для предоставления организацией за плату во временное владение и пользование или во временное пользование;

— объект предназначен для использования в течение длительного времени, т.е. срока продолжительностью свы-

ше 12 месяцев или обычного операционного цикла, если он превышает 12 месяцев;

— организация не предполагает последующую перепродажу объекта;

— объект способен приносить организации экономические выгоды (доход) в будущем.

В силу п. 5 ПБУ 6/01 к основным средствам относятся: здания, сооружения, рабочие и силовые машины и оборудование, измерительные и регулирующие приборы и устройства, вычислительная техника, транспортные средства, инструмент, производственный и хозяйственный инвентарь и принадлежности, рабочий, продуктивный и племенной скот, многолетние насаждения, внутрихозяйственные дороги и прочие соответствующие объекты. Пункты 2, 3, 22, 23, 24 Методических указаний 91н содержат аналогичные условия.

При этом единицей бухгалтерского учета основных средств является инвентарный объект (п. 6 ПБУ 6/01). Инвентарным объектом основных средств признается объект со всеми приспособлениями и принадлежностями, или отдельный конструктивно обособленный предмет, предназначенный для выполнения определенных самостоятельных функций, или же обособленный комплекс конструктивно сочлененных предметов, представляющих собой единое целое, и предназначенный для выполнения определенной работы. В случае наличия у одного объекта нескольких частей, сроки полезного использования которых существенно отличаются, каждая такая часть учитывается как самостоятельный инвентарный объект (п. 6 ПБУ 6/01, п. 10 Методических указаний 91н).

Вопрос выделения отдельных инвентарных объектов может вызвать затруднения. Судебная практика утверждает, что о едином объекте основных средств можно говорить, когда отдельные вспомогательные объекты не предназначены для выполнения своих функций отдельно от основного объекта, т.е. являются конструктивно связанными и составляют с ним единое целое (постановление АС Поволжского округа от 09.02.2015 № Ф06-19323/13).

В рассматриваемом случае пожарная дорога не связана конструктивно с другими зданиями и сооружениями склада ГСМ, используется для другой цели (обеспечения противопожарной безопасности) и, скорее всего, будет иметь другой срок полезного использования.

Косвенно подтвердить это можно следующим. В ряде судебных решений, в частности, в постановлении АС Западно-Сибирского округа от 7 ноября 2014 г. № Ф04-11014/14 по делу № А75-206/2014, сделана ссылка на п. 14.3.4 Приказа Министерства энергетики РФ от 30 июня 2003 г. № 288 «Об утверждении Рекомендаций по технологическому проектированию ...». В этой норме сказано, что автомобильные дороги, являющиеся также и пожарными проездами с усовершенствованным облегченным покрытием, предусматриваются, как правило, к следующим зданиям, сооружениям и установкам, трансформаторам,

шунтирующим реакторам, СК, к зданию маслохозяства и емкостям масла и т.д.

В Общероссийском классификаторе ОК 013-2014 (СНС 2008) (принят приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 12.12.2014 № 2018-ст) дороге автомобильной с усовершенствованным облегченным или переходным типом дорожного покрытия присвоен код 220.42.11.10.122. В соответствии с Классификацией основных средств, утвержденной постановлением Правительства РФ от 1 января 2002 г. № 1, предусмотрено включение дороги автомобильной с усовершенствованным облегченным или переходным типом дорожного покрытия с кодом 220.42.11.10.122 в пятую амортизационную группу.

А в решении Химкинского городского суда Московской области от 9 февраля 2012 г. в отношении внутриквартальной дороги (проезда), которая прежде всего должна использоваться в качестве пожарного проезда, сказано, что строительство данной дороги (проезда), предназначенной для обеспечения противопожарной безопасности (объект вспомогательного назначения по отношению к уже построенным зданиям), не требует разрешения на строительство.

Таким образом, с учетом приведенных выше особенностей пожарный проезд, безусловно, следует признать отдельным объектом основных средств. Соответственно, затраты на строительство дороги должны формировать первоначальную стоимость отдельного объекта основных средств — пожарного проезда.

Действующее законодательство о бухгалтерском учете связывает постановку объекта на учет в составе основного средства с соблюдением условий, перечисленных в п. 4 ПБУ 6/01, и, соответственно, доведением объекта до состояния готовности и возможности его эксплуатации, вне зависимости от основания возникновения у организации права на соответствующий объект, будь то его приобретение, создание или какой-либо другой способ получения.

В отношении признания пожарной дороги недвижимостью приведем выдержки из письма Минэкономразвития России от 2 мая 2017 г. № ОГ-Д23-5242 (об отнесении объектов, входящих в состав автомобильной дороги, к объектам недвижимости для целей государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав) (ознакомиться можно по ссылке: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/e05e62ac-5c4e-4871-a21e-e244c74ffaa3/1752.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e05e62ac-5c4e-4871-a21e-e244c74ffaa3>).

К недвижимым вещам относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства (п. 1 ст. 130 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ)).

Учитывая положения ст. 51, 55 Градостроительного кодекса РФ, вопрос о том, является ли объект недвижимо-

стью, решается на стадии разработки проектной документации и получения разрешительных документов.

При этом из сложившейся судебной практики следует, что замощение из щебня или гравия и других твердых материалов, используемое для покрытия автомобильной дороги, обеспечивает чистую, ровную и твердую поверхность, но не обладает самостоятельными полезными свойствами, а лишь улучшает полезные свойства земельного участка, на котором оно находится. В отличие от зданий, строений и сооружений, твердое покрытие не имеет конструктивных элементов, которые могут быть разрушены при перемещении объекта. Дорожные покрытия из гравия и щебня устраиваются путем россыпи данных материалов непосредственно на земляное полотно, что исключает прочную связь с землей, при их переносе не теряют качеств, необходимых для дальнейшего использования.

Из сказанного в письме можно заключить, что пожарная дорога не во всех случаях может являться объектом недвижимости (в Вашем случае проезд представляет собой дорогу с щебеночным покрытием). Тем не менее, с точки зрения принятия такого объекта к учету, это значения не имеет. Поясним.

Согласно ч. 3 и 5 ст. 1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее — Закон № 218-ФЗ) государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним — юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с ГК РФ. Государственная регистрация соответствующих прав на объекты недвижимого имущества является обязательной, однако она носит заявительный характер (ст. 15 Закона № 218-ФЗ).

Исходя из изложенного выше, объект недвижимого имущества (даже если считать, что ваша дорога относится к недвижимости), первоначальная стоимость которого сформирована, который передан по акту приема-передачи в эксплуатацию (при условии, что Организацией на объекте фактически ведется хозяйственная деятельность), обладает всеми признаками ОС, установленными п. 4 ПБУ 6/01.

При этом объекты недвижимости, не прошедшие государственную регистрацию, согласно п. 52 Методических указаний 91н также классифицируются как основные средства (с выделением на отдельном субсчете к счету учета ОС), в связи с чем вопрос об учете их в составе бухгалтерского счета 01 «Основные средства» не должен зависеть от наличия свидетельства о праве собственности, а определяется экономической сущностью объекта недвижимости.

Таким образом, для признания объекта основным средством государственная регистрация прав на него не требуется. Финансовые органы также считают, что принятие актива к бухгалтерскому учету в качестве ОС не увязывается с государственной регистрацией (письма Минфина

России от 25.11.2015 № 03-05-04-01/68419, от 01.10.2015 № 03-05-05-01/56284, от 22.03.2011 № 07-02-10/20).

**Ответ подготовил:**  
**Эксперт службы Правового консалтинга ГАРАНТ,**  
**аудитор, член Российского Союза аудиторов**  
**Буланцов Михаил**

**Контроль качества ответа:**  
**Рецензент службы Правового консалтинга ГАРАНТ,**  
**аудитор, член РСА Мельникова Елена**

**Застройщик самостоятельно не выполняет работы, связанные с инженерными изысканиями, проектированием и строительством. Требуется ли застройщику, заключающему договоры СМР с подрядчиками без привлечения технического заказчика, быть членом СРО?**

В соответствии со ст. 52 Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ) (в редакции Федерального закона от 03.07.2016 № 372-ФЗ (далее — Закон № 372-ФЗ), применяемой с 1.07.2017) работы по договорам о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором (далее — договор строительного подряда), должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами саморегулируемых организаций (далее — СРО) в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, если иное не установлено данной статьей.

Исключения из этого правила установлены для случаев, когда размер обязательств по договору строительного подряда не превышает трех миллионов рублей (ч. 2.1 ст. 52 ГрК РФ), а также для определенных категорий лиц — при наличии условий, перечисленных в ч. 2.2 ст. 52 ГрК РФ.

Из буквального прочтения норм указанной статьи членство в СРО в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства требуется лицам, осуществляющим, соответственно, строительство, реконструкцию или капитальный ремонт таких объектов. То же относится и к застройщикам, если они выполняют соответствующие работы самостоятельно.

Более того, ч. 3.1 ст. 52 ГрК РФ прямо определено, что застройщик вправе осуществлять строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства самостоятельно при условии, что он является членом СРО в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строитель-

ства, если иное не предусмотрено настоящей статьей, либо с привлечением иных лиц по договору строительного подряда. Аналогичные правила установлены относительно условий самостоятельного выполнения застройщиком инженерных изысканий и подготовки проектной документации (ч. 3 ст. 47, ч. 5 ст. 48 ГрК РФ).

Иными словами, если основываться на положениях анализируемой статьи, застройщик, не являющийся членом СРО в области строительства, вправе напрямую заключить договоры на выполнение инженерных изысканий, проектирование, а также договоры строительного подряда.

Данный вывод косвенно следует и из разъяснений Инспекции государственного строительного надзора Республики Татарстан, размещенных в сети Интернет (<http://gsn.tatarstan.ru/file/File/%D0%98%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B5>).

Вместе с тем представители Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (далее — Минстрой РФ), являющегося уполномоченным органом власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства (п. 1 Положения о Министерстве..., утвержденного постановлением Правительства РФ от 18.11.2013 № 1038), придерживаются противоположной позиции.

Так, в письме Минстроя РФ от 8 февраля 2017 г. № 3762-АЕ/02 со ссылкой на положения п. 16 и 22 ст. 1 ГрК РФ указано, что при осуществлении застройщиком функций технического заказчика, перечисленных в п. 22 ст. 1 ГрК РФ в редакции Закона № 372-ФЗ, самостоятельно ему требуется членство в СРО соответствующего вида.

На наш взгляд, данный вывод основан на неверном толковании названных норм ст. 1 ГрК РФ.

Напомним, что согласно п. 16 ст. 1 ГрК РФ застройщик — физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке или на земельном участке иного правообладателя строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта. Также этим пунктом установлено, что застройщик вправе передать свои функции, предусмотренные законодательством о градостроительной деятельности, техническому заказчику.

В силу п. 22 ст. 1 ГрК РФ технический заказчик — юридическое лицо, которое уполномочено застройщиком и от имени застройщика заключать договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, осуществляет иные функции, предусмотренные законодательством о градостроительной деятельности. Функции технического заказчика могут выполняться только членом соответственно СРО в области инженерных изысканий, архитектурно-строитель-

ного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2.1 ст. 47, ч. 4.1 ст. 48, ч. 2.2 ст. 52 ГрК РФ.

В ГрК РФ не определено, какие именно полномочия застройщика понимаются под обеспечением строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства. Однако представляется очевидным, что, являясь уполномоченным застройщиком лицом и выступая от его имени, технический заказчик осуществляет полномочия, переданные ему застройщиком. На это, по сути, прямо указано в п. 16 ст. 1 ГрК РФ, предусматривающем право застройщика передать именно свои функции техническому заказчику.

С учетом изложенного мы полагаем, что оснований квалифицировать в целях применения ГрК РФ самостоятельное заключение застройщиком договоров строительного подряда в качестве исполнения им функций технического заказчика не имеется. Поэтому членство в СРО для заключения таких договоров, на наш взгляд, не требуется.

К сожалению, какой-либо правоприменительной практики по данному вопросу, как подтверждающей, так и опровергающей сделанные нами выводы, нам обнаружить не удалось.

**Ответ подготовил:**

**Эксперт службы Правового консалтинга ГАРАНТ  
кандидат юридических наук Широков Сергей**

**У организации имеются в собственности строения. Бизнес-план или иной документ, в соответствии с которым выявляется судьба каждого строения (реконструкция старого строения, или необходимость его сноса и строительство нового, или продажа строения с учетом полученных документов, в соответствии с которыми стоимость строения может увеличиться), не определен.**

**В перечне действий ИП в соответствии с договором указано: юридическое сопровождение корректировки правил землепользования и застройки в г. Москве (далее — ПЗиЗ), которое включает подготовку необходимых документов для корректировки ПЗиЗ, подачу документов на корректировку ПЗиЗ, сопровождение рассмотрения материалов на Градостроительно-земельной комиссии, оформление выписки из ПЗиЗ по форме градостроительного плана земельного участка, утвержденной Минстроем России, сопровождение организации при проведении публичных слушаний по изменению технико-экономических показателей здания.**

**По договору об оказании юридических услуг индивидуальный предприниматель оказал услуги**

**по внесению изменений в Правила землепользования и застройки в порядке, предусмотренном Градостроительным кодексом РФ и Градостроительным кодексом г. Москвы в части технико-экономических параметров, предусматривающих реконструкцию существующих офисных строений. Стоимость услуг 5 500 000 руб. Услуги оказывались в течение периода с 19 июля 2017 г. по 4 сентября 2018 г.**

**Исполнитель выполнил все условия договора вплоть до получения всех официальных документов, которые при необходимости могут быть переданы новому собственнику строений. После завершения всех работ с исполнителем был подписан акт, датированный 4 сентября 2018 г.**

**Как отразить эти затраты в бухгалтерском учете? Можно ли одновременно списать их на затраты для целей налогообложения?**

**По данному вопросу мы придерживаемся следующей позиции:**

Если в организации принято решение о проведении реконструкции или ликвидации существующих строений и возведении на их месте новых, то и в налоговом учете, и в бухгалтерском учете указанные затраты увеличат первоначальную стоимость объекта и будут списываться в расходы через механизм амортизации.

Если в организации принято решение о продаже строений с учетом полученных документов, то и в налоговом учете, и в бухгалтерском учете указанные затраты учитываются в расходах одновременно в момент определения выручки от продажи объекта недвижимости.

**Обоснование позиции:**

**Правила** землепользования и застройки г. Москвы утверждены введением постановления Правительства Москвы от 28 марта 2017 г. № 120-ПП «Об утверждении правил землепользования и застройки города Москвы».

Прежде всего отметим, что в организации должны быть локальные документы, подтверждающие необходимость проведения работ по внесению изменений в ПЗиЗ (в частности, это может быть бизнес-план).

Так как рассматриваемые затраты связаны непосредственно с недвижимым имуществом, мы полагаем, что они относятся к долгосрочным инвестициям.

**Бухгалтерский учет**

1. Если в организации принято решение о проведении реконструкции или ликвидации существующих строений и возведении на их месте новых, отметим следующее.

К капитальному строительству относятся новое строительство, расширение, реконструкция и техническое перевооружение действующих предприятий, зданий и со-

оружений (п. 1.2 Положения по бухгалтерскому учету долгосрочных инвестиций, утвержденного письмом Минфина России от 30.12.1993 № 160 (далее — Положение № 160), применяется в части, не противоречащей более поздним нормативным документам по бухгалтерскому учету — смотрите письмо Минфина России от 15.11.2002 № 16-00-14/445).

Затраты на строительство объектов и реконструкцию ОС учитываются в качестве долгосрочных инвестиций и отражаются на счете 08 «Вложения во внеоборотные активы» (п. 1.2, 2.3, 3.1.2 Положения № 160; п. 70 Методических указаний по бухгалтерскому учету основных средств, утвержденных приказом Минфина России от 13.10.2003 № 91н; письма Минфина России от 09.10.2006 № 07-05-06/245, от 18.05.2006 № 07-05-03/02).

По общему правилу стоимость строительных работ определяется на основании сметы, что дает основание полагать, что первоначальную стоимость ОС или реконструированного объекта следует определять на основе сметных расчетов.

В свою очередь, для целей бухгалтерского учета при формировании первоначальной стоимости объекта ОС необходимо учитывать фактические затраты, понесенные во время строительства, а реконструированного объекта — с учетом расходов, понесенных во время реконструкции.

Таким образом, независимо от того, предусмотрены ли затраты, фактически вложенные в строительство, в сметной документации, они в полном объеме учитываются на счете 08 «Вложения во внеоборотные активы».

Перечень затрат, не увеличивающих стоимость ОС, приведен в п. 3.1.7 Положения № 160. По нашему мнению, указанные в вопросе затраты к таковым не относятся.

Законченные строительством объекты, приемка в эксплуатацию которых оформлена в установленном порядке, зачисляются в состав ОС при условии соблюдения критериев, предусмотренных п. 4 ПБУ 6/01 «Учет основных средств» (п. 3.2.2 Положения № 160). В этом случае первоначальная стоимость ОС, сформированная на счете 08, списывается в дебет счета 01 «Основные средства».

Может возникнуть резонный вопрос: каким образом распределить затраты на внесение изменений в ПЗиЗ, если строений несколько, а в договоре с исполнителем отдельно не выделены затраты, относящиеся к каждому строению?

Полагаем, что в этом случае произведенные затраты можно будет распределить между реконструируемыми (возводимыми) объектами в соответствии с выбранными организацией экономически обоснованными показателями.

Таковыми показателями может служить сметная стоимость реконструкции (нового строительства) каждого из объектов, планируемое энергопотребление и т.д.

Распределить затраты, по нашему мнению, можно как на дату принятия на учет расходов (на счете 08), так и на дату начала реконструкции (нового строительства).

2. Если в организации принято решение о продаже строений с учетом внесенных в ПЗиЗ изменений, отметим следующее.

Поскольку затраты на юридические услуги, оказанные ИП, направлены на внесение изменений в ПЗиЗ и непосредственно связаны с объектами недвижимости — собственностью организации — и отдельно от данных строений не обладают самостоятельной имущественной ценностью, полагаем, что до момента реализации объектов данные затраты должны учитываться на счетах учета организации.

Иными словами, данные затраты и в этом случае можно отражать на счете 08 вплоть до определения судьбы строений (их продажи).

В момент реализации строений рассматриваемые затраты списываются в прочие расходы следующей проводкой:

Дебет 91, субсчет «Прочие расходы», Кредит 08.

### Налоговый учет

В целях формирования налогооблагаемой прибыли налогоплательщик уменьшает полученные доходы на сумму произведенных расходов (за исключением расходов, указанных в ст. 270 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ)), под которыми понимаются обоснованные (экономически оправданные) и документально подтвержденные затраты (а в случаях, предусмотренных ст. 265 НК РФ, убытки), осуществленные (понесенные) налогоплательщиком.

1. Если в организации принято решение о проведении реконструкции или ликвидации существующих строений и возведении на их месте новых, отметим следующее.

Рассматриваемые затраты непосредственно связаны с объектами недвижимости.

Полагаем, что данные затраты, как и прочие затраты на получение разрешительной документации, должны входить в состав расходов на подготовительный этап к реконструкции (строительству) объекта недвижимости.

В письме от 1 августа 2006 г. № 03-03-04/2/185 Минфин России указал, что возможны два варианта учета стоимости затрат, связанных с проведением подготовительных работ по реконструкции здания.

Если проектно-сметная документация включает в себя также проведение подготовительных работ и действующим законодательством предусмотрена возможность проведения указанных подготовительных работ, необходимых для реконструкции без утвержденной в установленном порядке проектной документации, то можно осуществлять данные подготовительные работы. В этом случае стоимость подготовительных работ как составляющая часть общей сметной стоимости работ по реконструкции после окончания реконструкции увеличит первоначальную стоимость здания и будет учтена в целях налогообложения прибыли через механизм амортизации.

Если стоимость подготовительных работ не включена в проектно-сметную стоимость реконструкции, то стоимость таких подготовительных работ как работ капитального характера должна учитываться отдельно от затрат, связанных с реконструкцией. При этом в целях налогообложения прибыли стоимость указанных подготовительных работ, носящих капитальный характер до включения в проектно-сметную документацию, учитываться не должна.

В письме от 9 июня 2015 г. № 03-03-06/1/33422 Минфин России также разъяснил, что расходы, связанные с изготовлением и утверждением проектно-сметной документации, по строительству здания составляют первоначальную стоимость этого здания.

Мы полагаем, что данный подход можно распространить на рассматриваемые затраты.

В силу положений п. 5 ст. 270 НК РФ затраты на реконструкцию (новое строительство) объектов ОС одновременно в целях налогообложения прибыли не учитываются, так как они увеличивают первоначальную стоимость ОС и принимаются в состав расходов через механизм начисления амортизации (п. 2 ст. 257 НК РФ).

Тот же вывод в отношении работ подготовительно-го этапа к реконструкции объекта недвижимости можно встретить в судебной практике (смотрите, например, постановление АС Западно-Сибирского округа от 31.01.2017 № Ф04-6644/2016, определение ВС РФ от 10.05.2017 № 304-КГ17-4222).

2. Если в организации принято решение о продаже строений с учетом внесенных в ПЗиЗ изменений, отметим следующее.

Напомним, что расходами в целях налогообложения признаются любые затраты при условии, что они произведены для осуществления деятельности, направленной на получение дохода (п. 1 ст. 252 НК РФ).

По нашим представлениям, внесение описанных в вопросе изменений в ПЗиЗ представляет ценность только для субъекта, осуществляющего данные изменения в практических целях.

Поэтому если в рассматриваемом случае организация, несущая затраты на внесение указанных изменений в ПЗиЗ, не ставит своей целью реконструкцию (новое строительство) существующих строений, то до продажи этих строений связь понесенных затрат с деятельностью, направленной на получение дохода (и тем самым экономическое обоснование признания данных затрат в расходах), отсутствует.

При этом подп. 2 п. 1 ст. 268 НК РФ позволяет налогоплательщикам уменьшить доходы от реализации имущества, не являющегося амортизируемым (за исключением ценных бумаг, продукции собственного производства, покупных товаров), в частности, на цену его приобретения (создания).

Принимая во внимание п. 7 ст. 3 НК РФ, полагаем, что данная норма может быть применена и в рассматриваемой

ситуации, поэтому считаем, что организация имеет право учесть затраты в момент реализации строений. До реализации, полагаем, такие затраты можно учитывать как незавершенное строительство.

Нам не удалось обнаружить ни разъяснений компетентных органов, ни примеров судебной практики по рассматриваемому вопросу, поэтому к высказанной позиции следует относиться как к экспертному мнению.

Во избежание налоговых рисков организация может воспользоваться своим правом налогоплательщика (п. 1, 2 ст. 21 НК РФ) и обратиться в Минфин России или в налоговый орган по месту учета организации за получением письменных разъяснений.

Напомним, что в соответствии со ст. 111 НК РФ выполнение налогоплательщиком письменных разъяснений, данных ему финансовым или налоговым органом о порядке исчисления, уплаты налога (сбора) или по иным вопросам применения законодательства о налогах и сборах, является обстоятельством, исключающим вину лица в совершении налогового правонарушения. В этом случае налогоплательщик не подлежит ответственности за совершение налогового правонарушения.

Ответ подготовил:

Эксперт службы Правового консалтинга ГАРАНТ,  
аудитор Пивоварова Марина

Контроль качества ответа:

Рецензент службы Правового консалтинга ГАРАНТ,  
профессиональный бухгалтер Родюшкин Сергей

**Организация имеет в собственности нежилое помещение (здание), которое сдает в аренду. Здание введено в эксплуатацию и числится на балансе собственника. Для обогрева помещений в здании была встроена котельная. Конструктивно котельная представляет собой одно из помещений первого здания, в котором установлено необходимое оборудование. В бухгалтерском учете котельная не выделена в отдельный объект основных средств (ОС), а учтена в общей стоимости первого здания.**

**В этом году собственником началось строительство еще одного нежилого помещения рядом с первым зданием с общей системой газоснабжения. Но у имеющейся котельной не хватает мощности для обогрева двух зданий. Поэтому принято решение об увеличении ее мощности.**

**1. Возникающие в связи с этими работами затраты следует отнести на увеличение первоначальной стоимости первого здания или включить затраты в первоначальную стоимость нового здания?**

**2. Если следует относить затраты на имеющийся ранее объект, то какие бухгалтерские проводки следует сделать?**

**Рассмотрев вопрос, мы пришли к следующему выводу:**

1. Затраты на проведение реконструкции котельной следует рассматривать как увеличивающие первоначальную стоимость первого здания (в котором находится котельная).

2. Для учета рассматриваемых затрат следует использовать счет 08 «Вложения во внеоборотные активы». Подробности смотрите ниже.

**Обоснование вывода:**

Определение реконструкции объектов капитального строительства, к которым относятся и здания, сооружения, содержится в подп. 14 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ. В результате реконструкции/модернизации объекты основных средств приобретают новые качества, изменяются их первоначальные показатели, что и происходит в анализируемой ситуации.

Расходы на реконструкцию и модернизацию основных средств учитываются в соответствии с:

— ПБУ 6/01 «Учет основных средств» (далее — ПБУ 6/01);

— Методическими указаниями по учету основных средств, утвержденными приказом Минфина России от 13 октября 2003 г. № 91н (далее — Методические указания).

В соответствии с п. 14 ПБУ 6/01 изменение первоначальной стоимости ОС, в которой они приняты к бухгалтерскому учету, допускается только в случаях достройки, дооборудования, реконструкции, модернизации, частичной ликвидации и переоценки объектов основных средств.

В свою очередь, п. 27 ПБУ 6/01 устанавливает, что затраты на модернизацию и реконструкцию объекта основных средств после их окончания увеличивают первоначальную стоимость такого объекта, если в результате модернизации и реконструкции улучшаются (повышаются) первоначально принятые нормативные показатели функционирования (срок полезного использования, мощность, качество применения и т.п.) объекта основных средств. Затраты на восстановление объекта основных средств отражаются в бухгалтерском учете отчетного периода, к которому они относятся.

В рассматриваемом случае речь идет о повышении мощности котельной. Следовательно, мы можем говорить о проведении реконструкции объекта ОС — первого здания (в состав которого входит котельная).

Поскольку котельная является как технически, так и по данным бухгалтерского учета частью первого здания, считаем неправильным относить затраты на ее реконструкцию

на увеличение первоначальной стоимости второго (нового) здания.

Как указано выше, реконструкция приводит к увеличению балансовой стоимости действующего объекта основных средств (в данном случае — первого здания).

Учитывая изложенное, полагаем, что в бухгалтерском учете возможны следующие записи по отражению затрат на реконструкцию:

Дебет 08, субсчет «Реконструкция котельной», Кредит 60, 76

— отражены затраты по проведению реконструкции котельной силами сторонних подрядных организаций;

Дебет 19, Кредит 60, 76

— отражен НДС по затратам на проведение реконструкции котельной.

По завершении работ по реконструкции котельной отраженные на счете 08, субсчет «Реконструкция котельной», затраты подлежат списанию на увеличение стоимости первого здания:

Дебет 01, субсчет «Собственные основные средства», аналитика «Нежилое здание № 1», Кредит 08, субсчет «Реконструкция здания № 1».

**К сведению:**

В соответствии с п. 2 ст. 257 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ) первоначальная стоимость основных средств изменяется в случаях достройки, дооборудования, реконструкции, модернизации, технического перевооружения, частичной ликвидации соответствующих объектов и по иным аналогичным основаниям. К реконструкции согласно НК РФ относится переустройство существующих объектов основных средств, связанное с совершенствованием производства и повышением его технико-экономических показателей и осуществляемое по проекту реконструкции основных средств для увеличения производственных мощностей, улучшения качества и изменения номенклатуры продукции.

При определении термина «реконструкция» следует руководствоваться:

— Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 215-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

— Положением о проведении планово-предупредительного ремонта производственных зданий и сооружений МДС 13-14.2000, утвержденным постановлением Госстроя СССР от 29 декабря 1973 г. № 279;

— Ведомственными строительными нормативами (ВСН) № 58-88 (Р) «Положение об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения», утвержденными приказом Госкомархитектуры при Госстрое СССР от 23 ноября 1988 г. № 312;

— письмом Минфина СССР от 29 мая 1984 г. № 80 «Об определении понятий нового строительства, расширения,

реконструкции и технического перевооружения действующих предприятий».

**Ответ подготовил:**

**Эксперт службы Правового консалтинга ГАРАНТ,  
аудитор, член Российского Союза аудиторов  
Буланцов Михаил**

**Контроль качества ответа:**

**Рецензент службы Правового консалтинга ГАРАНТ,  
аудитор, член РСА Горностаев Вячеслав**

**Застройщик-заказчик хочет привлечь для проведения строительного контроля специализированную организацию. При выполнении только функций строительного контроля требуется ли юридическому лицу либо индивидуальному предпринимателю членство в саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство?**

**По данному вопросу мы придерживаемся следующей позиции:**

Орган, осуществляющий регулирование в области строительства, и большая часть судов придерживаются позиции, что строительный контроль вправе осуществлять только члены саморегулируемых организаций в области строительства.

**Обоснование позиции:**

Из ч. 1 ст. 53 Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ) следует, что строительный контроль состоит в проверке соответствия выполняемых работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства (далее — строительные работы) проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям к указанным работам, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, а также разрешенному использованию земельного участка и ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством РФ.

В силу ч. 2 ст. 53 ГрК РФ при выполнении строительных работ на основании договора строительный контроль, помимо выполняющего такие работы лица, проводится также застройщиком или техническим заказчиком либо привлекаемым ими на основании договора физическим или юридическим лицом (смотрите также п. 3 Положения о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, утвержденного постановлением Правительства РФ от 21.06.2010 № 468).

Согласно ч. 2 ст. 47, ч. 4 ст. 48, ч. 2 ст. 52, ст. 55.3, ч. 1 ст. 55.8 ГрК РФ по общему правилу членство в саморегулируемых организациях (далее — СРО) обязательно для выполнения следующих видов работ:

- инженерные изыскания для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции ОКС;
- архитектурно-строительное проектирование — подготовка проектной документации применительно к ОКС и их частям;

- строительные работы, работы по сносу ОКС, при условии, что такие работы выполняются по договору подряда, заключенному с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором.

Из данного общего правила случаев, предусмотренных ч. 2.1 ст. 47, ч. 4.1 ст. 48, ч. 2.1 и 2.2 ст. 52, ч. 5 и 6 ст. 55.31 ГрК РФ, предусмотрен ряд исключений, в основном касающихся выполнения указанных работ отдельными категориями юридических лиц, в той или иной форме контролируемых государством.

Как видим, строительный контроль среди видов работ, которые могут выполняться только членами СРО, прямо не упомянут.

В то же время в силу п. 22 ст. 1 ГрК РФ в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 372-ФЗ, вступающей в силу с 1 июля 2017 г., функции технического заказчика могут выполняться только юридическим лицом — членом СРО в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования или строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса ОКС, за исключением вышеуказанных случаев, когда членство в СРО не обязательно для выполнения соответствующих работ. Из той же нормы следует, что к таким функциям относятся заключение от имени застройщика договоров о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о выполнении строительных работ, подготовка задания на выполнение указанных работ, предоставление выполняющим их лицам материалов и документов, необходимых для их выполнения, утверждение проектной документации, подписание документов, необходимых для получения разрешения на ввод ОКС в эксплуатацию, иные функции, предусмотренные законодательством о градостроительной деятельности.

По мнению Минстроя России, основанному на данной норме и ч. 2 ст. 53 ГрК РФ, осуществление строительного контроля также относится к функциям технического заказчика, а потому осуществлять его могут только члены СРО в области строительства, за исключением случаев, когда не требуется членства в СРО для выполнения самих строительных работ, например, если стоимость таких работ не превышает 3 млн руб. (ч. 2.1 ст. 52 ГрК РФ) (письмо от 05.09.2017 № 31723-ТБ/02).

Данная точка зрения поддерживается и в ряде материалов судебной практики (смотрите, например, постановление

Семнадцатого ААС от 21.09.2018 № 17АП-11180/18, постановление АС Поволжского округа от 20.08.2018 № Ф06-35866/18, постановление АС Дальневосточного округа от 21.03.2018 № Ф03-661/18). При этом суды принимают во внимание также тот факт, что в Перечне видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, утвержденном приказом Минрегионразвития РФ от 30 декабря 2009 г. № 624, к таковым работам п. 32 раздела III отнесены работы по осуществлению строительного контроля привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем. Отметим, что, с одной стороны, ч. 4 ст. 55.8 ГрК РФ, которая предусматривала утверждение таких перечней, в настоящее время изложена в новой редакции, которая этих перечней не упоминает. Однако, с другой стороны, нельзя сказать, что указанный перечень не может приниматься во внимание как документ, оценивающий влияние включенных в него работ на безопасность ОКС с технической точки зрения и позволяющий определить, относятся ли к оказывающим такое влияние те или иные работы, которые напрямую не упомянуты в законе.

Должны заметить, что существует и позиция, согласно которой строительный контроль не относится к видам работ по инженерным изысканиям, архитектурно-строительному проектированию, строительным работам, а потому его проведение не требует членства в СРО (решение ФАС России от 26.10.2017 № К-1439/17, материал: Вопрос: Должны ли юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие строительный контроль на основании договора, с 01.07.2017 состоять в членах саморегулируемой организации? (ответ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, август 2017 г.)).

Однако материалов судебной практики, поддерживавших данную точку зрения, нам найти не удалось. И поскольку противоположная точка зрения высказана органом, осуществляющим регулирование именно в строительной сфере, полагаем, на практике государственные органы будут придерживаться именно ее.

В заключение заметим, что Комитет Госдумы по транспорту и строительству подготовил законопроект Федерального закона № 101196-7 «О внесении изменения в ст. 53 ГК РФ», в котором предлагается прямо установить, что проведение строительного контроля осуществляется только членами СРО. Данный законопроект прошел первое чтение в Государственной Думе Федерального собрания РФ (<http://sozd.duma.gov.ru/bill/101196-7>).

**Ответ подготовил:**  
**Эксперт службы Правового консалтинга ГАРАНТ**  
**Каменщиков Александр**

**Контроль качества ответа:**  
**Рецензент службы Правового консалтинга ГАРАНТ**  
**Серков Аркадий**

**Организация планирует заключить договор на поставку оборудования (вентиляционное и холодильное оборудование для сельскохозяйственных складов).**

**Установка холодильного и вентиляционного оборудования предполагает проведение работ с конструктивными элементами здания, в котором оно будет устанавливаться.**

**В рамках договора будут оказаны услуги по монтажу, шеф-монтажу и пусконаладке поставленного оборудования.**

**Необходимо ли членство организации в саморегулируемой организации (СРО) в данном случае? Какие риски несет организация, если данные работы выполняются организацией, не состоящей в СРО? Если организация осуществляет только шеф-монтаж или только пусконаладку оборудования, то необходимо ли членство СРО в данном случае?**

**По данному вопросу мы придерживаемся следующей позиции:**

Исходя из ранее сложившейся практики, указанные работы по общему правилу могут выполняться лицами, не являющимися членами саморегулируемой организации в области строительства.

Однако, полагаем, в настоящее время однозначный ответ на данный вопрос можно дать только с привлечением специалистов в области строительства.

**Обоснование позиции:**

Работы, которые затрагивают конструктивные элементы зданий, сооружений, могут быть отнесены к строительным работам, осуществление которых регулируется в том числе Градостроительным кодексом РФ (далее — ГрК РФ).

Поскольку в данном случае нагляднейшим образом не имеет места собственно строительство — создание нового объекта капитального строительства (далее — ОКС) (п. 13 ст. 1 ГрК РФ), равно как и реконструкция — изменение параметров ОКС, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема) либо замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций ОКС (п. 14 ст. 1 ГрК РФ), данные работы могут быть отнесены только к капитальному ремонту ОКС, определение которого включает в себя замену и (или) восстановление строительных конструкций ОКС или элементов таких конструкций, за исключением несущих строительных, замену и (или) восстановление систем и сетей инженерно-технического обеспечения ОКС или их элементов (п. 14.2 ст. 1 ГрК РФ). Однако это не бесспорно и, на наш взгляд, в любом случае не относится ко всем работам по монтажу холодильных и вентиляционных систем, сетей и их пусконаладке, о чем подробнее сказано ниже.

В соответствии с ч. 2 ст. 52 ГрК РФ работы по договору о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте ОКС, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором, должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами саморегулируемых организаций в области строительства, реконструкции, капитального ремонта ОКС (далее — СРО), если иное не установлено ст. 52 ГрК РФ. Анализ положений градостроительного законодательства указывает на то, что лицом, ответственным за эксплуатацию объекта капитального строительства, является его собственник или иной законный владелец, например обладатель права хозяйственного ведения, оперативного управления, арендатор и т.п. (ч. 1 ст. 55.25 ГрК РФ).

Исключения установлены в отношении следующих работ и следующих лиц:

— для лиц, перечисленных в ч. 2.2 ст. 52 ГрК РФ, а именно государственных и муниципальных учреждений и унитарных предприятий, иных коммерческих организаций, которые созданы публично-правовыми образованиями или в уставном капитале которых эти образования или вышеперечисленные юридические лица владеют более 50%, при условии выполнения ими строительных работ по договорам с органами государственной власти или органами местного самоуправления соответствующих публично-правовых образований;

— для любых подрядчиков по договорам, размер обязательств по которым не превышает 3 млн рублей (ч. 2.1 ст. 52 ГрК РФ);

— для физических лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт индивидуально-жилого дома (п. 5 ч. 2.2 ст. 52 ГрК РФ);

— для любых лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт ОКС, на выполнение работ по которым не требуется разрешения на строительство в соответствии с п. 1–3 ч. 17 ст. 51 ГрК РФ (п. 5 ч. 2.2 ст. 52 ГрК РФ).

Соответственно, если работы по монтажу холодильных и вентиляционных систем, сетей и пусконаладке таких систем, сетей относятся к капитальному ремонту ОКС и не подпадают под вышеперечисленные исключения, то они могут выполняться только членами СРО.

Однако необходимо учитывать также и следующее.

Во-первых, по нашему мнению, в определении капитального ремонта, данном в п. 14.2 ст. 1 ГрК РФ, приоритет имеют характеристики работ, относимых к нему в первую очередь: замена и (или) восстановление строительных конструкций ОКС или элементов таких конструкций. При таком подходе замену и (или) восстановление систем и сетей инженерно-технического обеспечения ОКС или их элементов следует относить к капитальному ремонту в том случае, если они также подразумевают (что часто бывает на прак-

тике) воздействие на строительные конструкции, которое может быть приравнено к их восстановлению или замене.

В связи с этим, во-вторых, заметим, что само по себе данное определение капитального ремонта носит до определенной степени оценочный характер. При возникновении спора по степени воздействия на строительные конструкции — носит оно или не носит характер восстановления, например, — на практике такой спор может быть разрешен только с привлечением специалистов в данной сфере.

В связи с этим напомним, что на основании ранее действовавшей редакции ГрК РФ приказом Минрегионразвития России от 30 декабря 2009 г. № 624 был утвержден Перечень видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и для выполнения которых требуется получение свидетельства о допуске от СРО. С 1 июля 2017 г. ч. 4 ст. 55.8 ГрК РФ, предусматривавшая утверждение такого перечня, изложена в новой редакции, в которой такой перечень не упоминается. Однако на практике контрольные органы и суды продолжают ссылаться на этот документ (смотрите, например, решения ФАС России от 31.08.2018 № 18/44/105/1082, от 29.08.2018 № 18/44/105/1117, постановление Одиннадцатого ААС от 23.08.2018 № 11АП-11086/18, постановление АС Уральского округа от 03.07.2018 № Ф09-2835/18, постановление АС Северо-Кавказского округа от 20.04.2018 № Ф08-3031/18 и определение ВС РФ от 11.07.2018 № 308-ЭС18-8713), вероятно, именно в связи с тем, что данный документ дает оценку работ различного вида как относящихся к влияющим на безопасность ОКС или не влияющим на нее с технической точки зрения. В указанном Перечне перечислены и такие работы, как устройство и демонтаж системы вентиляции и кондиционирования воздуха (п. 15.4 раздела III). Однако эти работы поименованы со знаком «астериск» («звездочка»). Значит, указание на них должно читаться с учетом примечания к Перечню, согласно которому такие работы расцениваются как оказывающие влияние на безопасность ОКС, только если они выполняются на объектах, указанных в ст. 48.1 ГрК РФ, т.е. на особо опасных, технически сложных и уникальных ОКС, к которым сельскохозяйственные склады не отнесены.

Однако следует иметь в виду и то, что даже в период действия прежних норм, когда Перечень имел обязательную силу, на практике часто исходили из того, что он дает только предполагаемую, презюмируемую оценку работ, и сам по себе факт наличия в Перечне каких-либо работ не свидетельствует о том, что такие работы должны осуществляться исключительно при наличии свидетельства СРО о допуске к таким видам работ (смотрите, например, постановление Одиннадцатого ААС от 22.09.2009 № 11АП-5010/2009). Иными словами, окончательное решение относительно характера конкретных выполняемых работ должно было зависеть от их характера, точнее, характера их воздействия на строительные конструкции ОКС. Полагаем, что

в настоящее время этот подход имеет еще больше оснований для применения.

Поэтому окончательный ответ об отнесении тех или иных конкретных работ к работам по капитальному ремонту ОКС можно дать только применительно к конкретной же ситуации с учетом их оценки специалистами в области строительства.

К сожалению, материалов правоприменительной практики, в которых бы рассматриваемый вопрос разрешался применительно к аналогичной или хотя бы схожей ситуации, нам найти не удалось.

**Ответ подготовил:**  
**Эксперт службы Правового консалтинга ГАРАНТ**  
**Серков Аркадий**

**Унитарное предприятие выполняет по поручению государственного заказчика функции заказчика по проектированию и строительству в рамках государственного контракта. При этом унитарное предприятие не находится в ведении органа власти — государственного заказчика.**

**Требуется ли в таком случае членство в саморегулируемой организации для унитарного предприятия?**

**Может ли унитарное предприятие выполнять функции технического заказчика в данной ситуации?**

**По данному вопросу мы придерживаемся следующей позиции:**

Государственное унитарное предприятие вправе выполнять функции технического заказчика на основании договора с любым застройщиком, однако оно не обязано быть членом саморегулируемой организации, только если такой договор заключается с федеральным органом исполнительной власти, государственной корпорацией, осуществляющим(-ей) нормативно-правовое регулирование в соответствующей области, или государственным органом, в ведении которого оно находится.

**Обоснование позиции:**

**Градостроительный кодекс** РФ (далее — ГрК РФ) содержит определения участников деятельности по застройке.

Прежде всего это определенный п. 16 ст. 1 ГрК РФ «застройщик» — физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке или на земельном участке иного правообладателя строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства (далее — строительные работы), а также выполнение инженерных изысканий, подготов-

ку проектной документации для строительства, реконструкции, капитального ремонта. Приведенная норма отдельно указывает, что застройщик вправе передать свои функции, предусмотренные законодательством о градостроительной деятельности, техническому заказчику.

Согласно п. 22 ст. 1 ГрК РФ технический заказчик — юридическое лицо, которое уполномочено застройщиком и от имени застройщика заключает договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о выполнении строительных работ, подготавливает задания на выполнение указанных видов работ, предоставляет лицам, выполняющим инженерные изыскания и (или) осуществляющим подготовку проектной документации, строительные работы, материалы и документы, необходимые для выполнения указанных видов работ, утверждает проектную документацию, подписывает документы, необходимые для получения разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, осуществляет иные функции, предусмотренные законодательством о градостроительной деятельности (далее также — функции технического заказчика). Функции технического заказчика могут выполняться только членом соответственно саморегулируемой организации (далее — СРО) в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительных работ, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2.1 ст. 47, ч. 4.1 ст. 48, ч. 2.1 и 2.2 ст. 52, ч. 5 и 6 ст. 55.31 ГрК РФ.

Отметим, что в Гражданском кодексе РФ (далее — ГК РФ) «заказчик» — это сторона по договору подряда (п. 1 ст. 702 ГК РФ) или возмездного оказания услуг (п. 1 ст. 779 ГК РФ). Соответственно, в том случае, когда застройщик заключает указанные выше договоры, с точки зрения ГК РФ, он сам является заказчиком по ним, если же договоры заключает уполномоченное им лицо, заказчиком является именно оно.

Градостроительный кодекс РФ не определяет, откуда могут следовать описанные выше полномочия заказчика. Поскольку он также не указывает, что такие полномочия должны следовать из каких-либо административных, властных отношений, нормативных правовых или правоприменительных актов, то представляется очевидным, что такие полномочия могут и должны следовать из гражданско-правового договора.

Поскольку в п. 22 ст. 1 ГрК РФ указано, что технический заказчик заключает договоры от имени застройщика, договор, заключаемый между ним и застройщиком, должен быть квалифицирован как агентский — договор, по которому одна сторона (агент) обязуется за вознаграждение совершать по поручению другой стороны (принципала) юридические и иные действия от своего имени, но за счет принципала либо от имени и за счет принципала. Такая квалификация договора на выполнение функций технического заказчика следует из п. 22 постановления Пленума ВАС РФ от 30 мая 2014 г. № 33.

Как указано выше, по общему правилу технический заказчик должен быть членом СРО в области той деятельности, на выполнение которой оно заключает договоры от имени застройщика. Из перечисленных в п. 22 ст. 1 ГрК РФ исключений ч. 2.1 ст. 47, ч. 4.1 ст. 48, ч. 2.2 ст. 52, ч. 6 ст. 55.31 ГрК РФ содержат единообразные указания, что это не обязательно для государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений в следующих случаях:

— заключения ими договоров подряда на выполнение работ по инженерным изысканиям, архитектурно-строительному проектированию, строительных работ с федеральными органами исполнительной власти, государственными корпорациями, осуществляющими нормативно-правовое регулирование в соответствующей области;

— органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, в ведении которых находятся такие предприятия, учреждения;

— выполнения функций технического заказчика от имени указанных федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Как видим, фактически здесь содержится две нормы права — правила, предусматривающие освобождение от обязанности вступления в СРО, при выполнении двух разных видов договоров, заключенных с государственными, муниципальными органами, государственными органами: 1) на выполнение определенного вида деятельности; 2) на выполнение функций технического заказчика (в рамках которых заключаются договоры на выполнение работ в рамках того же вида деятельности). При этом первое правило однозначно определяет круг государственных, муниципальных органов, государственных корпораций, с которыми заключаются договоры, для выполнения которых не обязательно членство в СРО, а другое говорит об «указанных органах, государственных корпорациях». Поскольку оба правила содержатся в рамках одних и тех же норм — частей текста нормативного правового акта, практически не вызывает сомнений, что во втором имеется в виду «указанные выше (в первом правиле)». Иначе второе правило должно было содержать четкое указание, где, в какой норме содержится соответствующее указание.

К сожалению, официальных разъяснений или материалов правоприменительной практики, подтверждавших бы прямо данный вывод, нам найти не удалось.

**Ответ подготовил:**

**Эксперт службы Правового консалтинга ГАРАНТ  
Ложечникова Елена**

**Контроль качества ответа:**

**Рецензент службы Правового консалтинга ГАРАНТ  
Серков Аркадий**

**Лицо, имеющее в собственности земельный участок, построило объект капитального строительства (магазин) и оформило его согласно закону. Землю перевело согласно Правилам землепользования и застройки под магазины (код 4.4).**

**Лицо пристроило к магазину пристройку (реконструкция) и не оформило ее согласно закону.**

**Имеет ли право орган местного самоуправления делать предписание на самовольную постройку (если она является пристройкой)?**

Прежде всего отметим, что согласно п. 1 ст. 222 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) под самовольной постройкой понимается здание, сооружение или другое строение, которые соответствуют хотя бы одному из следующих признаков:

1) возведены или созданы на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, или на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта;

2) возведены или созданы без получения на это необходимых в силу закона согласований, разрешений;

3) возведены или созданы с нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

При этом непременным условием признания постройки самовольной является то, что разрешенное использование земельного участка, требование о получении соответствующих согласований, разрешений и (или) указанные градостроительные и строительные нормы и правила были установлены на дату начала возведения или создания указанной постройки и продолжают действовать на дату ее выявления.

По общему правилу, предусмотренному п. 2 ст. 222 ГК РФ, самовольная постройка подлежит сносу или приведению в соответствие с параметрами, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории или обязательными требованиями к параметрам постройки, предусмотренными законом (далее — установленные требования).

Буквальное толкование приведенных норм показывает, что в качестве самовольной постройки могут быть квалифицированы самостоятельные здания, строения, сооружения. Пристройки к таким зданиям, строениям, сооружениям в тексте ст. 222 ГК РФ не упоминаются, а их возведение по смыслу п. 13 и п. 14 ст. 1 Градостроительного кодекса (далее — ГрК РФ) может быть охарактеризовано как реконструкция соответствующего здания, строения, сооружения.

Тем не менее необходимо учитывать, что реконструкция зданий, строений, сооружений, так же как и их строительство, по общему правилу требует получения разрешения на строительство и соблюдения градостроительных и строительных норм и правил (п. 2 ч. 6 ст. 30, ст. 48, ч. 2 и п. 2 ч. 11.1 ст. 51 ГрК РФ и другие нормы).

На этом основании судебная практика приходит к выводу о том, что пристройки к законно возведенным зданиям, строениям, сооружениям, созданные в процессе реконструкции последних, также подпадают под действие ст. 222 ГК РФ и могут быть признаны самовольными постройками (смотрите, например, постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.04.2017 № Ф05-4115/17, постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 01.03.2017 № Ф06-17349/16, постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.02.2017 № Ф09-12092/16, постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.07.2018 № 18АП-8031/18, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24.05.2018 № 09АП-13469/18, постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 13.09.2017 № 04АП-3491/17 и другие).

Более того, в том случае, если после произведенной реконструкции в виде возведения пристройки здание, строение, сооружение невозможно привести в первоначальное состояние, самовольной постройкой, подлежащей сносу, может быть признано все реконструированное здание, строение, сооружение (п. 28 постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (далее — Постановление № 10/22)).

Таким образом, из вышеизложенного следует, что если лицо, возведшее пристройку к принадлежащему ему зданию, строению, сооружению, не получило разрешения на такую реконструкцию (при необходимости его получения для данного объекта) и (или) нарушило при его возведении градостроительные и (или) строительные нормы и правила, оно обязано привести здание, строение, сооружение в первоначальное состояние или даже снести его, если приведение в первоначальное состояние окажется невозможным.

Однако также необходимо учитывать и то, что согласно п. 29 Постановления № 10/22 положения ст. 222 ГК РФ не распространяются на отношения, связанные с созданием самовольно возведенных объектов, не являющихся недвижимым имуществом, а также на перепланировку, переустройство (переоборудование) недвижимого имущества, в результате которых не создан новый объект недвижимости. Поэтому решение вопроса о возможности применения норм ст. 222 ГК РФ к указанной в вопросе пристройке во многом зависит от технических характеристик объекта, к которому она осуществлена, а также технических характеристик самой пристройки.

В заключение отметим, что решение о сносе самовольной постройки либо о ее сносе или приведении в соответствие с установленными требованиями может принять лишь суд, за исключением случаев, предусмотренных п. 4 ст. 222 ГК РФ, в которых соответствующее решение впра-

ве принять орган местного самоуправления (п. 3.1 ст. 222 ГК РФ).

Анализ положений п. 4 ст. 222 ГК РФ показывает, что даже в предусмотренных данным пунктом случаях орган местного самоуправления не наделен правом самостоятельно принимать решения о сносе самовольной постройки либо о ее сносе или приведении в соответствие с установленными требованиями, если такая постройка расположена на земельном участке, находящемся в частной собственности. Исключения составляют лишь ситуации, когда такая постройка подпадает под исключения, установленные указанным пунктом, и одновременно угрожает жизни или здоровью граждан.

Как мы поняли из вопроса, здание, строение, сооружение, к которому осуществлена пристройка, и сама эта пристройка расположены на земельном участке, находящемся в собственности лица, осуществившего возведение указанных объектов. Поэтому орган местного самоуправления не наделен полномочиями по вынесению обязательных для исполнения предписаний о сносе соответствующих объектов либо о сносе или приведении их в соответствие с установленными требованиями, кроме случаев, когда такие объекты, во-первых, соответствуют критериям, установленным п. 4 ст. 222 ГК РФ, а во-вторых, угрожают жизни или здоровью граждан.

Вместе с тем следует иметь в виду, что органы местного самоуправления, выявившие самовольную постройку, наделены полномочиями и обременены обязанностью по обращению в суд с иском о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с установленными требованиями (п. 2 ч. 2 ст. 55.32 ГрК РФ). Следовательно, по нашему мнению, простое уведомление органом местного самоуправления лица, возведшего самовольную постройку, о том, что такая постройка выявлена, о допущенных нарушениях при ее возведении и о намерении указанного органа обратиться в суд по этому поводу не будет являться нарушением действующего законодательства.

**Ответ подготовил:**  
**Эксперт службы Правового консалтинга ГАРАНТ**  
**кандидат юридических наук Широков Сергей**

**Организация строит подрядным способом производственное здание. Строящееся производственное здание является объектом транспортной инфраструктуры.**

**1. В процессе данной деятельности организация осуществляет расходы на электро-теплоснабжение, охрану и т.д., непосредственно используемые на строительной площадке в период строительства. До какого периода (подписание КС-11 или КС-14) необходимо учитывать**

**расходы в первоначальной стоимости основного средства?**

**2. Кроме того, организация осуществляет расходы на техническое присоединение к коммуникациям электро-тепло-водоснабжения при условии:**

— **если по техническим условиям к договору на техническое присоединение в перечень мероприятий включено строительство необходимых объектов, которые осуществляет сетевая организация;**

— **если по техническим условиям к договору на техническое присоединение в перечень мероприятий включено строительство необходимых объектов, которые осуществляет организация-заявитель.**

**Каков порядок отражения в бухгалтерском учете указанных расходов?**

**По данному вопросу мы придерживаемся следующей позиции:**

1. Понесенные организацией расходы на работы (услуги), непосредственно связанные с созданием основного средства, включаются в его первоначальную стоимость, пока объект не приведен в состояние, пригодное для использования, и не принят к учету в качестве основного средства.

2. В случае если строительство необходимых объектов осуществляет сетевая организация, то у организации-заявителя плата за технологическое присоединение может быть учтена в составе расходов по обычным видам деятельности. При этом в качестве расходов, связанных с доведением собственных основных средств до состояния, пригодного для использования, следует рассматривать затраты по непосредственному подключению принимающих устройств к сетям, а также расходы по подготовке к эксплуатации вышеуказанных устройств.

Если строительство необходимых объектов осуществляет организация-заявитель, то расходы на технологическое присоединение следует рассматривать в качестве затрат, формирующих первоначальную стоимость собственных основных средств.

**Обоснование позиции:**

Согласно п. 8 ПБУ 6/01 «Учет основных средств» (далее — ПБУ 6/01) первоначальной стоимостью основных средств, приобретенных за плату, признается сумма фактических затрат организации на приобретение, сооружение и изготовление, за исключением НДС и иных возмещаемых налогов (кроме случаев, предусмотренных законодательством РФ).

К фактическим затратам на приобретение, сооружение и изготовление основных средств относятся, в частности, суммы, уплачиваемые за приведение объекта в состояние, пригодное для использования.

При этом из п. 8 ПБУ 6/01 следует, что перечень затрат, которые включаются в первоначальную стоимость основных средств, носит открытый характер: фактическими затратами на приобретение, сооружение и изготовление основных средств являются затраты, непосредственно связанные с приобретением, сооружением и изготовлением объекта основных средств. Не включаются в фактические затраты на приобретение, сооружение или изготовление основных средств общехозяйственные и иные аналогичные расходы, кроме случаев, когда они непосредственно связаны с приобретением, сооружением или изготовлением основных средств.

Для того чтобы какие-либо затраты могли быть признаны затратами на приобретение, сооружение и изготовление основных средств, необходима непосредственная связь данных затрат с конкретным объектом основных средств (смотрите, например, постановления АС Северо-Кавказского округа от 19.04.2017 № Ф08-2079/17 по делу № А32-27000/2016, АС Западно-Сибирского округа от 12.10.2016 № Ф04-4481/16 по делу № А70-13882/2015).

1. В письме УФНС России по Хабаровскому краю от 26 октября 2006 г. № 16-15/27823@ отмечается, что расходы по охране строящегося объекта основных средств, как и расходы по аренде земельного участка, расходы по электроэнергии, образуют первоначальную стоимость объекта основных средств (п. 8 ПБУ 6/01).

Из писем Минфина России от 24 июня 2010 г. № 03-07-10/10, УФНС России по г. Москве от 30 декабря 2009 г. № 16-15/139310.2 также следует, что расходы, которые были понесены для обеспечения строительства объекта недвижимости (коммунальные платежи), подлежат включению в первоначальную стоимость сооружаемого основного средства.

В постановлении Пятого АС от 25 мая 2015 г. № 05АП-3557/15 расходы на охрану, непосредственно связанные с объектами строительства, были признаны подлежащими включению в первоначальную стоимость основных средств.

Акт приемки законченного строительством объекта (форма № КС-11), согласно Указаниям по его применению и заполнению, применяется как документ приемки законченного строительством объекта производственного и жилищно-гражданского назначения всех форм собственности при их полной готовности в соответствии с утвержденным проектом, договором подряда (контрактом).

Акт приемки объекта капитального строительства является одним из документов, необходимых для принятия решения о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (п. 4 ч. 3 ст. 55 Градостроительного кодекса РФ).

При получении разрешения на ввод объекта в эксплуатацию акт приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией (форма № КС-14) не требуется.

Для перевода объектов строительства в состав основных средств оформляется акт приемки-передачи основных средств.

При этом при выполнении после получения разрешения на ввод в эксплуатацию работ для доведения объекта до состояния, пригодного к использованию, основания для квалификации этого объекта в качестве основного средства отсутствуют (постановление Президиума ВАС РФ от 16.11.2010 № 4451/10).

Строительство объекта и последующее его доведение до состояния, пригодного к использованию, следует рассматривать как единый процесс создания объекта, по завершении которого и возникает объект, отвечающий признакам основного средства (смотрите также постановления ФАС Северо-Западного округа от 09.04.2013 № Ф07-1253/13 по делу № А26-7054/2012, Одиннадцатого ААС от 24.09.2012 № 11АП-6264/12).

В этой связи мы полагаем, что понесенные организацией расходы на работы (услуги), непосредственно связанные с созданием основного средства, включаются в его первоначальную стоимость, пока объект не приведен в состояние, пригодное для использования, и не принят к учету в качестве основного средства.

2. В отношении расходов в виде платы за технологическое присоединение применительно к налогу на прибыль Минфин России в последние годы разъясняет, что данные расходы непосредственно не связаны с приобретением, сооружением, изготовлением, а также доведением основных средств до состояния, в котором они пригодны для использования (смотрите, например, письма Минфина России от 18.08.2016 № 03-03-05/48450, от 09.02.2015 № 03-03-06/1/5237, от 06.11.2014 № 03-03-06/1/56051).

При этом расходы по оплате работ по непосредственному подключению энергопринимающих устройств к электрической сети, а также расходы по подготовке к эксплуатации вышеуказанных устройств следует рассматривать в качестве расходов по доведению объекта основных средств до состояния, в котором он пригоден к использованию (письмо Минфина России от 12.04.2011 № 03-03-06/1/230).

Судебная практика, учитывающая конкретные обстоятельства, также преимущественно исходит из того, что расходы в виде платы за технологическое присоединение непосредственно не связаны с приобретением, сооружением, изготовлением, а также доведением основных средств до состояния, в котором они пригодны для использования (постановления ФАС Московского округа от 15.04.2013 № Ф05-2955/13 по делу № А40-70325/2012, от 11.03.2012 № Ф05-14236/11 по делу № А41-43832/2009, ФАС Северо-Кавказского округа от 27.01.2012 № Ф08-7907/11 по делу № А53-5876/2011).

При этом в недавнем письме ФНС России от 11 января 2018 г. № СД-4-3/155@ было разъяснено, что за-

траты по оплате выполненных сетевыми организациями мероприятий по технологическому присоединению для целей налогообложения прибыли следует признавать расходами на доведение объектов основных средств до состояния, в котором они пригодны для использования.

Такой вывод представители ФНС России сделали в отношении конкретной ситуации: для осуществления технологического присоединения организацией были построены (либо приобретены) и введены в эксплуатацию необходимые для этого объекты основных средств.

Отметим, что судьи указывают, что под понятием «доведение основного средства до состояния, в котором оно пригодно для использования» понимается совершение действий, которые выполняются непосредственно в отношении соответствующего основного средства и без выполнения которых соответствующее основное средство не может быть признано законченным строительством и готовым к эксплуатации, т.е. фактически не может эксплуатироваться (постановление Десятого ААС от 10.11.2011 № 10АП-7350/11, смотрите также постановления Восемнадцатого ААС от 27.06.2018 № 18АП-4895/18, Девятого ААС от 12.12.2012 № 09АП-36487/12).

Мы полагаем, что в случае если строительство необходимых объектов осуществляет сетевая организация, то в этом случае речь идет о создании сетевой организацией собственных объектов основных средств. Для организации-заявителя плата за технологическое присоединение в таком случае не связана с приобретением, сооружением, изготовлением собственных основных средств и может быть учтена в составе расходов по обычным видам деятельности (п. 4, 5 ПБУ 10/99 «Расходы организации»). В качестве расходов, связанных с доведением собственных основных средств до состояния, пригодного для использования, следует рассматривать затраты по непосредственному подключению принимающих устройств к сетям, а также расходы по подготовке к эксплуатации вышеуказанных устройств.

В случае же если строительство необходимых объектов осуществляет организация-заявитель, то в таком случае речь идет о создании заявителем собственных объектов основных средств. В таком случае, по нашему мнению, расходы на технологическое присоединение, производимые в рамках договора на техническое присоединение, которым предусмотрено строительство собственных основных средств заявителя, следует рассматривать в качестве затрат, формирующих первоначальную стоимость собственных основных средств.

**Ответ подготовил:  
Эксперт службы Правового консалтинга ГАРАНТ  
Арыков Степан**

**Ответ прошел контроль качества**

**Земельный участок принадлежит на праве собственности субъекту РФ, передан в постоянное бессрочное пользование государственному бюджетному учреждению (далее — ГБУ). Категория земли: земли населенных пунктов, под общественную застройку. На земельном участке с кадастровым номером 63:18:0404004:9 (государственная собственность Самарской области) расположено ГБУ «Районная больница». Участок имеет изломанные границы и вклинивание в соседний участок, принадлежащий сельскому поселению Елховка — районному центру Самарской области, площадь участка — 2,5 га. Часть данного земельного участка ГБУ не пользуется.**

**Как осуществить раздел данного земельного участка на два и осуществить отказ от «нового» земельного участка, пользование которым не осуществляется? Каков минимальный размер земельного участка под общественное строительство?**

1. Земельный участок, определяемый ст. 11.1 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) как часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами, может выступать в качестве объекта имущественных прав, в том числе права постоянного (бессрочного) пользования. При этом лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, являются землепользователями (п. 3 ст. 5 ЗК РФ).

Одним из способов образования земельных участков является раздел (п. 1 ст. 11.2 ЗК РФ). По общему правилу, установленному в п. 1 ст. 11.4 ЗК РФ, при разделе земельного участка образуются несколько земельных участков, а земельный участок, из которого при разделе образуются земельные участки, прекращает свое существование. Однако федеральными законами могут быть предусмотрены исключения. Так, при разделе земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, могут быть образованы один или несколько земельных участков. При этом земельный участок, раздел которого осуществлен, сохраняется в измененных границах (п. 6 ст. 11.4 ЗК РФ).

Говоря о сохранении исходного участка в измененных границах, законодатель в п. 6 ст. 11.4 ЗК РФ фактически предусмотрел возможность выдела земельных участков из земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности: новые участки формируются из состава исходного, а исходный сохраняется в измененных границах, т.е. из его площади исключается площадь новых участков, что, соответственно, изменяет его границы. Отнесение таких случаев к институту выдела земельных участков по смыслу, придаваемому понятию «выдел» в ЗК РФ, невозможно, поскольку выделом земельного участ-

ка согласно п. 1 ст. 11.5 ЗК РФ признается лишь выдел доли или долей из земельного участка, находящегося в долевой собственности. Поэтому предусмотренный п. 6 ст. 11.4 ЗК РФ случай образования земельных участков из земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, характеризуется законодателем как раздел.

Земельный участок как объект недвижимости обладает уникальными характеристиками, определяемыми в процессе кадастрового учета в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее — Закон № 218-ФЗ). Применительно к этому сохранение земельного участка в измененных границах, по смыслу п. 6 ст. 11.4 ЗК РФ, означает сохранение за этим земельным участком ранее присвоенного ему кадастрового номера и после его раздела.

Согласно п. 7 ст. 11.4 ЗК РФ раздел земельного участка, который находится в государственной собственности и предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования, осуществляется по заявлению заинтересованного лица путем принятия исполнительным органом государственной власти решения об утверждении схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории. К указанному заявлению прилагаются:

- 1) подготовленная заявителем схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, которые предлагается образовать;
- 2) копии правоустанавливающих документов на исходный земельный участок, если права на него не зарегистрированы в Едином государственном реестре недвижимости.

Решение об утверждении схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории принимается в течение одного месяца со дня его поступления в исполнительный орган государственной власти.

Отметим, что требования к образуемым и измененным земельным участкам определены в ст. 11.9 ЗК РФ. Так, в соответствии с п. 1 названной нормы предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, в отношении которых в соответствии со ст. 36 Градостроительного кодекса РФ устанавливаются градостроительные регламенты, определяются такими градостроительными регламентами.

Обратим также внимание, что в соответствии с ч. 4 ст. 41 Закона № 218-ФЗ государственный кадастровый учет измененных земельных участков в результате раздела земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в результате которых такие земельные участки сохраняются в измененных границах, осуществляется одновременно с государственным кадастровым учетом и государственной регистрацией прав на земельные участки, образованные из указанных земельных участков.

2. Основания прекращения права постоянного (бессрочного) пользования определены в ст. 45 ЗК РФ. Так, п. 1 ст. 45 ЗК РФ установлено, что право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком (далее — право на земельный участок) прекращается в случае отказа землепользователя от принадлежащего ему вещного права. Условия и порядок такого отказа регламентированы ст. 53 ЗК РФ.

Из содержания п. 3 ст. 53 ЗК РФ следует, что применительно к рассматриваемой ситуации заявление об отказе от права на земельный участок подается в соответствующий исполнительный орган государственной власти Самарской области. К заявлению государственных учреждений об отказе должен быть приложен документ, подтверждающий согласие органа, создавшего соответствующее юридическое лицо, или иного действующего от имени учредителя органа на отказ от права на земельный участок.

Кроме заявления для принятия компетентным органом решения о прекращении права на земельный участок, необходимы также следующие документы: копия документа, подтверждающего государственную регистрацию юридического лица; кадастровый паспорт земельного участка (при наличии в государственном кадастре недвижимости сведений о таком земельном участке, необходимых для выдачи кадастрового паспорта земельного участка); документы, удостоверяющие права на землю, а в случае их отсутствия — копия решения исполнительного органа государственной власти о предоставлении земельного участка. Причем указанные документы исполнительный орган государственной власти запрашивает самостоятельно в государственных органах, органах местного самоуправления и подведомственных им организациях, в распоряжении которых они находятся. Если же перечисленные органы либо подведомственные им организации не располагают такими документами, то они запрашиваются у заявителя (п. 3.1 ст. 53 ЗК РФ).

Согласно п. 4 ст. 53 ЗК РФ при отказе от права на земельный участок исполнительный орган государственной власти на основании заявления о таком отказе в месячный срок со дня получения этого заявления принимает решение о прекращении права на земельный участок, копия которого в трехдневный срок со дня его принятия направляется заявителю.

Таким образом, приведенными выше нормами установлен административный порядок отказа от права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком путем подачи заявления в исполнительный орган государственной власти.

Если право на земельный участок было зарегистрировано, то в соответствии с п. 5 ст. 53 ЗК РФ исполнительный орган государственной власти в недельный срок со дня принятия решения обязан обратиться в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое

имущество и сделок с ним, для государственной регистрации прекращения права на земельный участок.

**Ответ подготовил:**  
**Эксперт службы Правового консалтинга ГАРАНТ**  
**Глебов Валерий**

**На балансе организации имеется объект основных средств — «Наружное электроосвещение протяженностью 4 455 п. м».**

**Данный объект состоит из множества опор освещения на участках дорог вдоль зданий, на парковках около зданий.**

**В настоящее время организация относит данное имущество к недвижимому и платит налог на имущество организаций. Вместе с тем права на данный объект не регистрировались.**

**Данный объект является движимым или недвижимым имуществом в целях исчисления налога на имущество организаций?**

**Рассмотрев вопрос, мы пришли к следующему выводу:**

В рассматриваемой ситуации объект основных средств — наружное электроосвещение на опорах — является объектом недвижимого имущества в целях исчисления налога на имущество организаций.

**Обоснование вывода:**

Следует отметить, что нормы главы 30 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ) не содержат определения понятий «движимое имущество» и «недвижимое имущество». С учетом положений ст. 11 НК РФ в таком случае необходимо использовать определения, содержащиеся в иных отраслях законодательства.

Согласно постановлению Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 специально уполномоченным органом в области промышленной безопасности является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Госгортехнадзор). Среди возложенных на него функций Госгортехнадзор является органом федерального государственного энергетического надзора («Положение об осуществлении федерального государственного энергетического надзора», утвержденное постановлением Правительства РФ от 20.07.2013 № 610).

По нашему мнению, наружное электроосвещение, в том числе на опорах, является линией электропередачи.

В соответствии с Инструкцией по безопасной эксплуатации электроустановок в горнорудной промышленности РД 06-572-03, утвержденной постановлением Госгортехнадзора РФ от 5 июня 2003 г. № 65, линия электропередачи

(ЛЭП) представляет собой электрическую воздушную (ВЛ) или кабельную (КЛ) линию для передачи электроэнергии.

В свою очередь, воздушная линия электропередачи (ВЛ) — это устройство для передачи и распределения электроэнергии по проводам, расположенным на открытом воздухе и прикрепленным при помощи изоляторов и арматуры к опорам или кронштейнам, стойкам на инженерных сооружениях (мостах, путепроводах и т.п.), стационарные или передвижные.

Соответственно, прокладка проводов воздушной линии электропередачи возможна:

- по зданиям (стенам или иным конструктивным частям) и сооружениям, мостам;
- посредством установки специальных опор.

Как нам представляется, при строительстве (монтаже) и эксплуатации проводов воздушной линии электропередачи по зданиям, сооружениям, мостам указанные здания и сооружения выполняют функцию промежуточной опоры и не образуют вместе с проводами электропередачи единого объекта.

В свою очередь, при установке воздушной линии электропередачи на самостоятельных опорах может иметь существенное значение квалификация данных объектов в качестве движимого или недвижимого имущества. Объясним, почему.

В большинстве случаев опоры воздушной линии электропередачи имеют фундамент разной степени сложности, которая может указывать на прочность связи с грунтом.

В соответствии с п. 1 ст. 130 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) к недвижимым вещам относятся земельные участки и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства.

В зависимости от фактических характеристик кабельной линии (например, наличие колодцев линии электропередач, подземных опорных сооружений, сооружений или приспособлений для защиты электрокабеля) линия электропередач может быть признана подземным сооружением и, как следствие, недвижимым имуществом (ст. 130 ГК РФ).

Мы приходим к выводу, что воздушные линии электропередачи, установленные на опоры, имеющие фундамент, являются объектами недвижимого имущества.

Также следует отметить, что воздушные линии электропередачи являются линейным объектом.

Так, на основании подп. 10.1 ст. 1 Градостроительно-градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ) линейные объекты — это линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения.

С учетом вышесказанного полагаем, что воздушная линия электропередачи в рассматриваемой ситуации представляет собой линейный объект, состоящий из множества

элементов, прочно связанных с грунтом (установленный на опорах) и имеющих единое назначение — передачу электрической энергии.

В соответствии с нормами ст. 133.1 ГК РФ недвижимой вещью, участвующей в обороте как единый объект, может являться единый недвижимый комплекс — совокупность объединенных единым назначением зданий, сооружений и иных вещей, неразрывно связанных физически или технологически, в том числе линейных объектов (железные дороги, линии электропередачи, трубопроводы и другие), либо расположенных на одном земельном участке, если в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество зарегистрировано право собственности на совокупность указанных объектов в целом как одну недвижимую вещь. К единым недвижимым комплексам применяются правила о неделимых вещах.

При этом в постановлении Пленума ВС РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела 1 части первой ГК РФ» указано, что в силу прямого указания ст. 133.1 ГК РФ в отсутствие названной регистрации такая совокупность вещей не является единым недвижимым комплексом.

В арбитражной практике также сложился подход, согласно которому совокупность объединенных единым назначением вещей не является единым недвижимым комплексом, если в ЕГРП не зарегистрировано право собственности на совокупность указанных объектов в целом как на одну недвижимую вещь (смотрите постановление АС Северо-Западного округа от 21.11.2016 № Ф07-8692/16, постановление АС Московского округа от 28.10.2016 № Ф05-16210/16, постановление АС Поволжского округа от 08.08.2016 № Ф06-11367/16, постановление АС Западно-Сибирского округа от 09.06.2016 № Ф04-2295/16, постановление АС Северо-Кавказского округа от 30.10.2015 № Ф08-7109/15, постановление АС Волго-Вятского округа от 12.10.2015 № Ф01-3581/15, постановление АС Восточно-Сибирского округа от 28.08.2015 № Ф02-4377/15).

Таким образом, применительно к рассматриваемой ситуации мы приходим к выводу, что воздушные линии электропередачи с опорами, имеющими фундамент, являются недвижимой вещью и в случае государственной регистрации прав в установленном законом порядке являются единым недвижимым комплексом.

ФНС России в письме от 1 октября 2018 г. № БС-4-21/19038@ (смотрите также письмо ФНС России 02.08.2018 № БС-4-21/14968@) разъясняет, чем следует руководствоваться при отнесении имущества к движимому или недвижимому.

В данном письме упомянуты выводы, содержащиеся в определении ВС РФ от 7 апреля 2016 г. по делу № 310-ЭС15-16638, где суд отметил, что вещь является недвижимой либо в силу своих природных свойств (абз. 1 п. 1 ст. 130 ГК РФ), либо в силу прямого указания федерального закона, что такой объект подчинен режиму недвижи-

мых вещей (абз. 2 п. 1 ст. 130 ГК РФ). По смыслу ст. 131 ГК РФ закон в целях обеспечения стабильности гражданского оборота устанавливает необходимость государственной регистрации вещных прав на недвижимость. При этом по общему правилу государственная регистрация права на вещь не является обязательным условием для признания ее объектом недвижимости. Данный вывод содержится также в определении Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 30 сентября 2015 г. № 303-ЭС15-5520.

Контролирующее ведомство указывает, что предусмотренные ГК РФ основания для определения вида объектов имущества устанавливаются в каждом случае в соответствии с правовыми нормами об условиях (критериях) для признания вещи движимым или недвижимым имуществом.

Для выявления оснований отнесения объекта имущества к недвижимости целесообразно исследовать:

- наличие записи об объекте в ЕГРН;
- при отсутствии сведений в ЕГРН — наличие оснований, подтверждающих прочную связь объекта с землей и невозможность перемещения объекта без несоразмерного ущерба его назначению, например, для объектов капитального строительства — наличие документов технического учета или технической инвентаризации, разрешений на строительство и/или на ввод объекта в эксплуатацию (при их необходимости), проектной документации, заклю-

чения экспертизы или иных документов, в которых содержатся сведения о соответствующих характеристиках объектов, и т.п.

В письме Минэкономразвития от 11 октября 2016 г. № Д23и-4847 (смотрите также письмо ФНС России от 10.11.2016 № БС-4-21/21273@, письмо Минфина России от 26.10.2016 № 03-05-04-01/62406) указано, что, по мнению Департамента недвижимости, линейные объекты, в том числе подземные, являющиеся сооружениями, введенными в эксплуатацию как объекты капитального строительства в соответствии со ст. 55 ГрК РФ, с большой степенью вероятности относятся к недвижимости. Линейные объекты, не вводимые в эксплуатацию в указанном порядке, скорее всего, не являются недвижимостью.

Таким образом, полагаем, что объект основных средств — наружное освещение — является объектом недвижимого имущества в целях исчисления налога на имущество организаций.

**Ответ подготовил:**

**Эксперт службы Правового консалтинга ГАРАНТ  
Галимарданова Юлия**

**Контроль качества ответа:**

**Рецензент службы Правового консалтинга ГАРАНТ,  
аудитор, член РСА Горностаев Вячеслав**

### **Новости законодательства**

#### **ФНС обновила формы и электронные форматы декларации по налогу на имущество организаций, расчета по авансовому платежу, порядок их заполнения.**

В новой форме декларации отдельно отражаются сведения по земельному участку, зданию, сооружению, объекту незавершенного строительства, помещению, машино-месту. Указывается коэффициент Ки, который применяется при изменении в течение налогового периода кадастровой стоимости объекта вследствие корректировки качественных и (или) количественных характеристик.

*См.: Приказ Федеральной налоговой службы от 4 октября 2018 г. № ММВ-7-21/575@*

*"О внесении изменений в приложения к приказу*

*Федеральной налоговой службы от 31.03.2017 № ММВ-7-21/271@"*