

# ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

№ 3/2019

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА И НЕДВИЖИМОСТИ

**Анисимов В.Ф., Березкина Ю.В.**

Правовое регулирование и надзор градостроительной деятельности ..... 3

**Дементьев А.Н., Дементьев Ф.А.**

Теоретические и практические проблемы определения архитектурно-градостроительных терминов в законодательстве Российской Федерации. Часть 1 ..... 6

**Козлов П.А.** Вопросы правового регулирования объектов незавершенного строительства как вновь созданного объекта недвижимого имущества ..... 10

**Мартынова С.Э.** Задачи правового регулирования в контексте партисипативности принятия управленческих решений в сфере градостроительства ..... 14

**Сокол-Номоконов Э.Н., Сокол-Номоконов В.Э.**

Проявления градостроительного нигилизма в российском праве и их последствия в связи с реализацией «программы Дальневосточного гектара» ..... 21

## ГРАДОУСТРОЙСТВО

**Забелина Е.П.** Градостроительная деятельность на исторических территориях города Москвы ..... 29

**Упоров И.В., Бескорвайная Е.С.** Генеральные планы городов: законодательное регулирование и проблемы правоприменения ..... 33

## БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД

**Глушков А.И.** К вопросу об эффективности деятельности правоохранительных органов в условиях крупного города ..... 37

## РЕЦЕНЗИРУЕМ МОНОГРАФИИ

**Попов А.М.** Новые аспекты городоведения и градостроительного права (рецензия на книгу: Пирожкова И.Г. Урбанистика и строительное законодательство в истории Российской империи : научная монография / И.Г. Пирожкова. М. : Издательский дом Библио-Глобус, 2018. 142 с.) ..... 42

**КОНСУЛЬТАЦИЯ** ..... 45

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 два раза в полугодие.

**ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:**

**Таболин Владимир Викторович,**  
доктор юридических наук, профессор.

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА:**

**Сперанский Олег Вадимович,**  
кандидат юридических наук.

**РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:**

**Аббасов Ибад Мусаевич,**  
доктор экономических наук, профессор (Азербайджан);

**Аминов Давид Исакович,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Анисимов Валерий Филиппович,**  
доктор юридических наук, доцент;

**Астафичев Павел Александрович,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Волох Владимир Александрович,**  
доктор политических наук, доцент;

**Глушков Александр Иванович,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Грищенко Леонид Леонидович,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Зубарев Сергей Михайлович,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Коваль Владимир Николаевич,**  
доктор юридических наук;

**Ларичев Александр Алексеевич,**  
доктор юридических наук, доцент;

**Латфуллин Габдельхат Рашидович,**  
доктор экономических наук, профессор;

**Леена Лехтинен,**  
доктор экономических наук, кандидат юридических наук (Финляндия);

**Мархгейм Марина Васильевна,**  
доктор юридических наук, профессор;

**Мышко Федор Георгиевич,**  
доктор юридических наук, доцент;

**Рагулина Юлия Вячеславовна,**  
доктор экономических наук, профессор;

**Расихина Лариса Федоровна,**  
кандидат экономических наук, доцент;

**Руйе Николая,**  
адвокат, профессор (Швейцария);

**Упоров Иван Владимирович,**  
доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор;

**Шомина Елена Сергеевна,**  
доктор политических наук, ординарный профессор.

**РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:**

**Забелина Елена Павловна,**  
кандидат юридических наук;

**Касаткина Светлана Сергеевна,**  
кандидат философских наук, доцент;

**Мартынова Светлана Эдуардовна,**  
кандидат филологических наук, доцент;

**Милькина Ирина Владимировна,**  
кандидат экономических наук, доцент;

**Некрасов Сергей Иванович,**  
кандидат юридических наук, профессор;

**Снежко Олег Анатольевич,**  
кандидат юридических наук, доцент.

### ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»:

Гриб В.В., д.ю.н., профессор, чл.-корр. РАО, заслуженный юрист РФ

### 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  
Телефон редакции:  
(495) 953-91-08.

### АДРЕС ИЗДАТЕЛЬСТВА/ РЕДАКЦИИ:

115035, г. Москва,  
Космодамианская наб.,  
д. 26/55, стр. 7.  
E-mail для авторов:  
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: 14.08.2019.  
Номер вышел в свет: 28.08.2019.

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа». 248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2. Тел.: (4842) 70-03-37. ISSN 2500-0292. Формат 60х90/8. 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. 3/2019

## RELEVANT ISSUES OF LEGAL REGULATION IN CONSTRUCTION AND REAL ESTATE

**Anisimov V.F., Berezkina Yu.V.** Legal Regulation  
and Supervision of Urban Construction.....3

**Dementyev A.N., Dementyev F.A.** Theoretical and Practical  
Issues of Definition of Architectural and Urban Construction Terms  
in the Laws of the Russian Federation. Part 1 .....6

**Kozlov P.A.** Issues of Legal Regulation of Construction in Progress  
as a Newly Created Real Estate Object..... 10

**Martynova S.E.** Legal Regulation Tasks within the Framework  
of Participativity in the Adoption of Managerial Decisions  
in Urban Construction..... 14

**Sokol-Nomokonov E.N., Sokol-Nomokonov V.E.**  
Manifestations of Urban Construction Nihilism in the Russian Law  
and Their Consequences in View of Implementation  
of the Far Eastern Hectare Program .....21

## URBAN DEVELOPMENT

**Zabelina E.P.** Urban Construction Activities in Historical Territories  
of Moscow.....29

**Uporov I.V., Beskorovaynaya E.S.** Master Plans of Cities:  
Legal Regulation and Law Enforcement Issues .....33

## SAFE CITY

**Glushkov A.I.** On the Efficiency of Activities of Law Enforcement  
Authorities in the Conditions of a Large City .....37

## REVIEW OF MONOGRAPHS

**Popov A.M.** New Aspects of City Studies and Urban Construction Law  
(a Review of the Book: Pirozhkova, I.G. Urban Studies and Construction  
Laws in the History of the Russian Empire: scientific monograph /  
I.G. Pirozhkova. – Moscow : Biblio-Globus publishing house,  
2018. – 142 s.).....42

**EXPERT ADVICE**.....45

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 twice half-yearly.

### EDITOR IN CHIEF OF THE JOURNAL:

**Tabolin Vladimir V.,**  
LL.D., Professor.

### CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD:

**Speranskiy Oleg V.,**  
PhD (Law).

### EDITORIAL BOARD:

**Abbasov Ibad M.,**  
LL.D., Professor (Azerbaijan);

**Anisimov Valeriy F.,**  
LL.D., Associate Professor;

**Astafichev Pavel A.,**  
LL.D., Professor;

**Volokh Vladimir A.,**  
Doctor of Political Sciences, Associate Professor;

**Glushkov Aleksandr I.,**  
LL.D., Professor;

**Grischenko Leonid L.,**  
LL.D., Professor;

**Zubarev Sergey M.,**  
LL.D., Professor;

**Koval Vladimir N.,**  
LL.D.;

**Larichev Aleksandr A.,**  
LL.D., Associate Professor;

**Latfullin Gabelakhat R.,**  
Doctor of Economic Sciences, Professor;

**Leena Lehtinen,**  
D. Sc (Business Adm.), Lic Laws (Finland);

**Markhgeym Marina V.,**  
LL.D., Professor;

**Myshko Fedor G.,**  
LL.D., Associate Professor;

**Ragulina Yulia V.,**  
Doctor of Economic Sciences, Professor;

**Rasikhina Larisa F.,**  
PhD in Economic Sciences, Associate Professor;

**Uporov Ivan V.,**  
Doctor of History, PhD (Law), Professor;

**Shomina Elena S.,**  
Doctor of Political Sciences, Full Professor.

### THE EDITORIAL STAFF:

**Zabelina Elena P.,**  
PhD (Law);

**Kasatkina Svetlana S.,**  
PhD in Philosophical Sciences, Associate Professor;

**Martynova Svetlana E.,**  
PhD in Philosophical Sciences, Associate Professor;

**Milkina Irina V.,**  
PhD in Economic Sciences, Associate Professor;

**Nekrasov Sergey I.,**  
PhD (Law), Professor;

**Snezhko Oleg A.,**  
PhD (Law), Associate Professor.

### EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

Grib V.V., LL.D.,  
professor, corresponding  
member of the RAE,  
Honored Lawyer of the RF

### 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., PhD (Law)

### CENTER EDITORIAL SUBSCRIPTIONS:

Tel.: (495) 617-18-88  
(multichannel).  
E-mail: podpiska@lawinfo.ru  
Tel.: (495) 953-91-08.

### CORRESPONDENCE ADDRESS:

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

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Authors shall not pay  
for publication  
of their articles.

### SUBSCRIPTION IN RUSSIA:

Unified Catalogue.  
Russian Press – 93625  
www.lawinfo.ru  
Passed for printing 14.08.2019.  
Published 28.08.2019.

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.

# Правовое регулирование и надзор градостроительной деятельности

**Анисимов Валерий Филиппович,**  
профессор юридического института  
Югорского государственного университета,  
доктор юридических наук, доцент

*anisimov.vf@gmail.com*

**Березкина Юлия Викторовна,**  
магистрант юридического института  
Югорского государственного университета

*berezkina\_yv@mail.ru*

В статье исследованы некоторые актуальные проблемы осуществления надзора в сфере градостроительства, а также предложены направления совершенствования деятельности, направленной на предупреждение, выявление и пресечение допущенных нарушений законодательства о градостроительной деятельности, в том числе технических регламентов.

**Ключевые слова:** Российская Федерация, исполнительные органы государственной власти, федеральное законодательство, градостроительное законодательство, градостроительная деятельность, государственный строительный надзор, исполнение законодательства, прокурорский надзор.

## Legal Regulation and Supervision of Urban Construction

**Anisimov Valeriy F.**  
Professor of the Law Institute of the Yugra State University  
Doctor of Law  
Associate Professor

**Berezkina Yulia V.**  
Graduate Student of the Law Institute of the Yugra State University

In the article some actual problems of supervision in the sphere of town planning are investigated, and also directions of improvement of activity directed on prevention, identification and suppression of the allowed violations of the legislation on town-planning activity, including technical regulations are offered.

**Keywords:** the Russian Federation, executive bodies of state power, federal legislation, town-planning legislation, town-planning activity, state construction supervision, execution of legislation, prosecutor's supervision.

Современное строительство представляет собой значительный сектор национальной экономики, в котором хозяйствующие субъекты обеспечивают возведение зданий, сооружений и иных объектов жилищной, производственной и иной инфраструктуры<sup>1</sup>.

Межотраслевой комплекс правовых норм, регулирующих отношения в сфере строительства, составляет строительное право. Строительное право состоит из норм земельного, экологического, гражданского, финансового, административного, уголовного права.

Основным источником строительного права в Российской Федерации является Градостроительный кодекс<sup>2</sup>. Гра-

достроительный кодекс Российской Федерации (далее — ГрК РФ) вступил в силу 30 декабря 2004 г. С 2005 г. первоначальная редакция ГрК РФ подвергалась изменению 119 раз, большая часть изменений пришлась на период с 2011 по 2017 гг. — 85 раз! Такое большое количество изменений в ГрК РФ подтверждает неполноту и противоречивость правовой базы, недостатки государственного регулирования в строительном комплексе. Проблемы применения норм ГрК РФ, предложения по совершенствованию градостроительного законодательства неоднократно были предметом обсуждения профессиональных сообществ, поскольку развитие территорий городов, поселков и иных населенных пунктов представляет собой разновидность градостроительной деятельности.

Современная законодательная регламентация указанной деятельности охватывает такие сферы строительства, как: территориальное планирование застройки, определение

<sup>1</sup> Более подробно см.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд. М.: Инфра-М, 1999. 479 с.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17.

зон размещения объектов городской и иной инфраструктуры, архитектурное проектирование, капитальное строительство, реконструкция или снос объектов, находящихся в аварийном состоянии, эксплуатация объектов жилищной, производственной и иной инфраструктуры<sup>3</sup>.

В случае несоблюдения (нарушения) требований действующего законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, о промышленной безопасности опасных производственных объектов, о безопасности гидротехнических сооружений, об использовании атомной энергии используются нормы законодательства о градостроительной деятельности.

К градостроительным отношениям применяется также земельный, лесной, водный, гражданский кодексы, законодательство об охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации, об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, иное законодательство Российской Федерации, если данные отношения прямо не урегулированы законодательством о градостроительной деятельности.

В соответствии с общей теорией современная система российского права не включает в себя обособленную отрасль — градостроительное право. Однако нормативная база, источники которой регламентируют отношения в области осуществления строительства, в настоящее время отличается высокой степенью систематизированности по отраслевому принципу. В частности, российское законодательство о градостроительной деятельности включает в себя ГрК РФ, различные специализированные федеральные законы, а также подзаконные нормативные акты федерального, регионального и местного значения.

Надзорные органы при осуществлении своих полномочий сталкиваются с большим количеством несовершенств законодательства в сфере градостроительства, например, когда положения нормативных правовых актов между собой вступают в противоречия.

Если в нормативных правовых актах имеются противоречия в регулировании одних и тех же вопросов, применяется документ, имеющий большую юридическую силу. Данная позиция следует из положений ч. 2 ст. 4 и ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации<sup>4</sup>, в соответствии с которыми установлен единый общий критерий приоритета федерального закона перед любым другим правовым актом, изданным в Российской Федерации, включая правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законы и правовые акты субъектов Российской Федерации, ведомственные акты, акты органов местного са-

моуправления, общественных организаций, субъектов хозяйствования и т.д.

Например, в случае противоречия между федеральным законом и постановлением Правительства Российской Федерации действует федеральный закон как обладающий верховенством и высшей юридической силой.

Минстрой России наделен полномочиями по контролю за соблюдением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации законодательства в области градостроительной деятельности в соответствии с п. 7.1 ст. 6, ст. 6.1 и 8.1 ГрК РФ и Положением о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации<sup>5</sup>.

Так, на основании ч. 2 ст. 62 ГрК РФ<sup>6</sup> утверждены правила, которые определяют порядок установления федеральными органами исполнительной власти причин нарушения законодательства о градостроительной деятельности при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, в результате чего нанесен вред здоровью, жизни, имуществу граждан и имуществу юридических лиц. Причины нарушения устанавливает федеральный государственный строительный надзор путем создания технической комиссии в отношении конкретного объекта<sup>7</sup>.

В общем виде понятие государственного надзора определяется<sup>8</sup> как деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений поднадзорными субъектами (юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями) установленных требований. Государственный надзор осуществляется посредством организации и проведения соответствующих проверок поднадзорных субъектов и принятия по результатам данных проверок мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Исходя из положений документов<sup>9</sup> государственный строительный надзор — деятельность уполномоченных орга-

<sup>3</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ, ст. 4. // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ), ст. 76 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>5</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» (вместе с Положением о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации) // СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 6117.

<sup>6</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ, ч. 2 ст. 62.

<sup>7</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2006 г. № 702 «Об утверждении Правил установления федеральными органами исполнительной власти причин нарушения законодательства о градостроительной деятельности» // СЗ РФ. 2006. № 48. Ст. 5033.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

<sup>9</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ, ст. 54; Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038.

нов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение допущенных застройщиком, заказчиком, а также лицом, осуществляющим строительство на основании договора с застройщиком или заказчиком, нарушений законодательства о градостроительной деятельности, в том числе технических регламентов, и проектной документации.

В зависимости от поднадзорного объекта и уполномоченных надзорных органов государственный строительный надзор подразделяется на федеральный государственный строительный надзор, который осуществляют уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, и региональный государственный строительный надзор, который осуществляют уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что органы исполнительной власти — субъекты государственного строительного надзора — реализуют свои властные полномочия только в случаях осуществления хозяйствующим субъектом строительства или реконструкции зданий, сооружений и иных капитальных объектов, проектная документация которых в соответствии с действующим законодательством подлежит обязательной экспертизе со стороны государственных и иных органов и учреждений (объединений).

Хочется обратить внимание на то, что с 4 августа 2018 г. полномочия органов государственного строительного надзо-

Федерации от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» (вместе с Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации) // СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 774.

#### Литература

1. Бугринов С.В. Актуальные проблемы проведения муниципального земельного контроля / С.В. Бугринов // Градостроительное право. 2017. № 1. С. 5–6.
2. Земеров Н.Н. Надзор за соблюдением законодательства в сфере градостроительной деятельности / Н.Н. Земеров // Законность. 2007. № 8. С. 28–30.
3. Колоколов Н.А. Градостроительный кодекс РФ: судебная практика его применения / Н.А. Колоколов // Градостроительное право. 2017. № 3. С. 18–25.
4. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. 2-е изд., испр. Москва : ИНФРА-М., 1999. 479 с.
5. Салмина С.Г. Правоохранительные органы в схемах : учебное пособие / С.Г. Салмина, С.С. Квач, А.В. Булыгин, И.В. Анисимов. Ханты-Мансийск : Изд-во ЮГУ, 2018. 202 с.
6. Якупова Л.А. Прокурорский надзор в сфере градостроительного законодательства / Л.А. Якупова // Молодой ученый. 2017. № 40 (174). С. 57–60.

ра были расширены. Так, введена ч. 1.1 ст. 54 ГрК РФ<sup>10</sup>, которая содействует выявлению фактов самовольного строительства и отклонению предельных параметров разрешенного строительства (реконструкции) таких объектов от установленных правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории при наличии оснований в форме выездной проверки. Так, например, на основании информации из средств массовой информации, в результате рассмотрения обращений граждан и др.

К сожалению, количество нарушений в строительстве с каждым годом растет, и нагрузка на органы государственного строительного надзора не уменьшается. В этой связи существенное значение в области обеспечения законности в сфере строительства приобретает прокурорский надзор за исполнением законов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Таким образом, надзор за соблюдением градостроительного законодательства требует постоянного внимания и совершенствования. Необходимо конструктивное участие представителей надзорных органов в подготовке нормативных правовых актов, в работе советов, комиссий на региональном и муниципальном уровнях. Своевременное выявление несоответствий и противоречий в нормативных правовых актах позволит предотвратить воплощение их в сфере градостроительства и реальной жизни граждан, что позволит обеспечить основные постулаты принимаемых законов по защите жизни, здоровья и имущества граждан, государственного и муниципального имущества, окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений, предупреждению действий, вводящих в заблуждение приобретателей.

<sup>10</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ, ч. 1.1 ст. 54.

#### Уважаемые авторы!

Для оформления заказа на приобретение одного и/или нескольких печатных экземпляров журнала с опубликованной статьей просим вас при получении уведомления о включении вашей статьи в содержание журнала обратиться в авторский отдел по телефону: (495) 953-91-08, или по электронной почте: avtor@lawinfo.ru.

# Теоретические и практические проблемы определения архитектурно-градостроительных терминов в законодательстве Российской Федерации. Часть I\*

**Дементьев Александр Николаевич,**  
профессор Курского государственного университета,  
доктор юридических наук

*dahalex@mail.ru*

**Дементьев Федор Александрович,**  
архитектор

*avtor@lawinfo.ru*

Представлен краткий анализ содержания предмета регулирования в градостроительном праве. Отмечена неполнота термина «градостроительство» применительно к правовому регулированию в сфере территориального развития. Обоснована необходимость формирования базовых административно-градостроительных терминов, используемых для формирования агломерации: «город», «городская черта», «сельский населенный пункт», «сельская территория», «межселенная территория». Выдвинута гипотеза о необходимости использования научных подходов к разработке новой типизации населенных пунктов, отвергающей «жесткое» деление населенных пунктов на городские и сельские поселения. Предложен рабочий вариант критериев для типизации населенных пунктов на основе плотности населения городских и сельских населенных пунктов.

**Ключевые слова:** право, законодательство, административно-градостроительные термины, населенный пункт, сельская территория, агломерация, плотность населения населенного пункта.

## Theoretical and Practical Issues of Definition of Architectural and Urban Construction Terms in the Laws of the Russian Federation. Part 1

**Dementyev Aleksandr N.**  
Professor of the Kursk State University  
LL.D.

**Dementyev Fedor A.**  
Architect

The short analysis of maintenance of a subject of regulation in the town-planning right is submitted. Incompleteness of the term “town planning” in relation to legal regulation in the sphere of territorial development is noted. Need of formation of the basic administrative and town-planning terms used for agglomeration definition formation is proved: “city”, “city line”, “rural settlement”, “rural territory”, “territory between settlement”. The hypothesis of need of use of scientific approaches to development of the new typification of settlements rejecting “tough” division of settlements into city and rural settlements is made. The working option of criteria for typification of settlements on the basis of population density of city and rural settlements is offered.

**Keywords:** right, legislation, administrative and town-planning terms, settlement, rural territory, agglomeration, population density of the settlement.

В юридической науке проблемы обоснования и нахождения строгих критериев выделения в системе права и в системе законодательства отраслей права и отраслей законодательства до сих пор остаются дискуссионными и до конца неразрешенными<sup>1</sup>. В теории государства и права, да и в практической деятельности постулируется положение о том, что предмет и метод правового регулирования являются ис-

ходными и главными признаками, которые позволяют отграничить и выделить отрасли права<sup>2</sup>. На практике дополнительным основанием для выделения отрасли права зачастую является наличие кодифицированного акта, для градостроительной отрасли законодательства таковым актом является Градостроительный кодекс Российской Федерации.

<sup>1</sup> См., например: Анисимов А.П., Юшкова Н.Г. Градостроительное право — новая отрасль в системе российского права // Право и политика. 2008. № 9. С. 2105–2113.

<sup>2</sup> Существуют и другие мнения по поводу оснований для выделения отраслей права из системы нормативного правового регулирования общественных отношений.

\* Исследование выполняется при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, грант № 18-011-00551.

Анализируя состав предмета общественных отношений, регулируемых Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее — ГрК РФ)<sup>3</sup>, можно выделить две принципиально различающиеся группы отношений: отношения по планированию и развитию территорий, в том числе городов и иных поселений (первая группа правоотношений), и требования к архитектурно-строительному проектированию, архитектурно-планировочному и архитектурно-проектному обеспечению строительной деятельности (вторая группа правоотношений). Присутствие в ГрК РФ слова «архитектурное» формально и содержательно приводит к необходимости постановки проблемы об «архитектурном праве» в соотношении с правовым регулированием как первой группы правоотношений, так и второй группы. И это несмотря на то, что понятие «архитектурное» не используется в ГрК РФ в статьях, относящихся к первой группе правоотношений. Обратим внимание на то, что в юридической науке такая проблема не может быть разрешена без учета выводов архитектурных наук<sup>4</sup>. Представление результатов анализа обозначенной проблемы выходит за рамки содержания настоящей статьи. Здесь же отметим, что практика действия ГрК РФ и внесения в него изменений и дополнений показала, что ГрК РФ, несмотря на дополнение его многочисленными частными материальными нормами (преимущественно во второй группе правоотношений), должен именоваться не Градостроительным кодексом Российской Федерации, а Процессуальным градостроительным кодексом Российской Федерации<sup>5</sup>. Учитывая, что объем и нормативное содержание архитектурно-градостроительной части ГрК РФ в настоящее время составляет три четверти этого федерального закона, целесообразно рассмотреть возможность выделения из него Архитектурно-строительного кодекса Российской Федерации, что может явиться одним из обоснований выделения в законодательстве отрасли строительного права.

В ГрК РФ для первой группы правоотношений формально определен предмет регулирования — отношения по планированию и развитию территорий, в том числе городов и иных поселений. Однако дефиниции основных объектов правового регулирования, прежде всего город и иные поселения, до сих пор не определены. Отсутствие в ГрК РФ определения этих и других базовых терминов для архитектурной науки привело к многочисленным негативным последствиям разработки и принятия генеральных планов не городов, а городских округов. В связи с утверждением Распоряжением

Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. проблемы определения базовых архитектурно-градостроительных терминов приобретают новое актуальное значение в рамках обозначенного в Стратегии приоритета развития агломераций<sup>6</sup>, формирования их территорий и установления границ.

Как представляется, основные проблемы регулирования роста и эффективного управления деятельностью агломераций могут быть разрешены только на основе разработки и научного обоснования на федеральном уровне архитектурно-градостроительных концепций развития агломераций, а затем принятия управленческих и законодательных решений. К сожалению, в утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. лишь фиксируется наличие уже сложившихся агломераций и предпринимаются попытки на нормативном уровне закрепить создавшееся положение. В Стратегии даются характеристики двух типов агломераций<sup>7</sup>.

В характеристиках содержится два ключевых понятия, которые не определены ни в Стратегии, ни в законодательстве Российской Федерации. К таковым относятся определения «населенный пункт» и «территория между населенными пунктами». Без определения этих понятий не удастся корректно и обоснованно установить границы агломераций. Без этих понятий границы агломераций могут быть установлены только «явочным» порядком через перечисление муниципальных единиц, входящих в состав агломерации. Употребление определения «городская агломерация» формально не обосновано, поскольку в состав населенных пунктов могут входить и городские, и сельские населенные пункты, а территория между ними может являться сельской территорией и существенно (на порядок и более) превышать территорию городских населенных пунктов. В таком случае, очевидно, что характеристика городской агломерации как территории совместного использования инфраструктурных объектов, наличия интенсивных экономических, в том числе и трудовых, и социальных связей, требует раскрытия и детализации. Еще более запутывает и делает неопределенным практически весь текст кон-

<sup>3</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 12.12.2004 № 190-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> В архитектурных науках исследуемая область общественных отношений предлагается и обосновывается именовать и как градостроительство, и как градоведение, и как комплексная градостроительная наука с выделением науки — архитектуры села. См., например: Овчинникова Н.П. Основы науковедения архитектуры : учебное пособие. СПб. : Изд-во СПбГАСУ, 2011. 288 с.

<sup>5</sup> Об этом см. подробнее: Дементьев А.Н. Проблемы законодательного регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере землепользования и градостроительства // Муниципальная власть. 2011. № 4. С. 48–53.

<sup>6</sup> Об этом см. подробнее: Шургина Е.С., Миронова Г.В., Петухов Р.В., Луценко Е.В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение *de jure* и *de facto* // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.

<sup>7</sup> Приведем эти характеристики. Крупная городская агломерация — совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения 500 тыс. чел. — 1 000 тыс. чел., связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми и социальными связями. Крупнейшая городская агломерация — совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 1 000 тыс. чел., связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми и социальными связями. В Стратегии констатируется, что в Российской Федерации сформировалось около 40 крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций.

цепции определение сельской территории, данное в Стратегии: сельская территория — территория сельского поселения и межселенная территория. В сопоставлении с характеристиками, данными в Стратегии для агломераций, обосновано задать вопрос: является ли сельское поселение населенным пунктом, либо это муниципальная единица. И каковы характеристики территории, являющейся не сельской, а городской?

Таким образом, анализ признаков агломераций свидетельствует о бесперспективности в настоящее время попыток сформировать нормативное определение агломерации без единообразного решения нескольких концептуальных проблем административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. К числу таковых проблем относятся разработка типизации и формальное описание типов городских и сельских населенных пунктов (городских и сельских поселений — не муниципальных единиц, а градостроительных и географических объектов)<sup>8</sup>. В статистике и опирающихся на статистические данные научных исследованиях до сих пор действует сложившаяся система разделения на городские и сельские населенные пункты исходя из указанных признаков. В настоящее время основной признак деления на городские и сельские населенные пункты (характер занятости населения — в промышленности или в сельском хозяйстве) утратил свое значение в том числе и потому, что реально установить преимущественную занятость населения не представляется возможным. Не позволяет разграничить городские и сельские поселения и использование понятий городской и сельской территории, предлагаемых некоторыми исследователями.

Отличие села от города всегда чувствовалось на бытовом уровне и не фиксировалось на уровне научном в четких определениях. «Бытовые» определения до недавнего, в исторической перспективе, времени, по крайней мере до середины XX в., удовлетворительно описывали их различия: сельская местность — место производства продовольствия, город — место производства «всего остального». Их коренное различие, не раскрываемое простой констатацией факта «наличия или отсутствия занятия сельским хозяйством», не было должным образом зафиксировано и осознано. Если рассмотреть занятость в сельском хозяйстве как традиционный отличительный признак города и деревни внимательнее, то можно убедиться, что это признак описательный, а не функциональный. Он не раскрывает всей разницы городской или сельской «организации жизни», а только фиксирует самое яркое их различие.

Производство продовольствия в настоящее время — такое же производство, как и производство других мате-

риальных благ. То, что оно требует больших площадей, его специфика, но не уникальная. Есть другие производства, требующие сравнимых площадей: добыча полезных ископаемых, гидроэнергетика. Но похожих типов расселения они не требуют.

Отличие города от деревни определяется, скорее, не отраслью производства, а его формой. Исторически производство в сельской местности в основном было нетоварным, то есть не ориентированным на продажу произведенного. Город, наоборот, место производства товаров, вещей на продажу. Это и есть коренное различие, приведшее к обособлению городов от сельской местности.

Итак, если рассматривать различие между городским и сельским типом расселения, прежде всего через различие товарного/нетоварного способов производства, то можно сделать ряд ниже следующих наблюдений.

1) то, что города в прошлом обязательно были местом компактного поселения, не означает, что «городское качество жизни» достижимо в будущем только в условиях компактного поселения и характерных для города особенностей планировки;

2) само «городское качество жизни» не есть неотъемлемое свойство города, а свойство общественных отношений, исторически характерных для городских обществ. Обязательная высокая плотность населения, необходимая в прошлом для возникновения этих общественных отношений, не означает такой безусловной необходимости в будущем;

3) наблюдаемые экономические и социальные процессы свидетельствуют о явном «кризисе села» и неявном «кризисе городов», которые невозможно преодолеть, пытаясь вернуться к предыдущим «работавшим» формам того и другого. Вчерашняя форма все равно не будет способна «удерживать» сегодняшнее, а в еще большей степени — будущее содержание общественных отношений. Практика сельхозпроизводства все больше приближается к формам, применяемым в «городской» промышленности. Укрупнение сельхозпроизводств, создание крупных компаний и холдингов определяет одинаковые с остальными отраслями требования к «рабочей силе» и трудовым отношениям, которые, в свою очередь, диктуют организацию жизни, подобной городской. С другой стороны, негативным тенденциям в процессе разрастания городов невозможно противостоять попытками организовать их разрастающуюся застройку по примеру «исторических» городов и не меняя более ничего, и ожидать от таких скорее «косметических изменений» того же качества жизни, какое существовало в исторических аналогах (а точнее, в современном в представлении о них).

Если произвольно экстраполировать современные тенденции развития общественных отношений и диктуемых ими форм расселения в будущее простой интерполяцией, предел их развития можно охарактеризовать как «сверхплотный мегаполис в окружении областей квазиэкологической природы». Существующие формы расселения: сеть относительно малых городов, субурбию, сельскую местность — следует

<sup>8</sup> В настоящее время формально действует Указ Президиума Верховного Совета РСФСР 1982 г., в котором такие объекты типизируются через перечисление административно-территориальных единиц и разделение их на городские и сельские населенные пункты. Включение в состав городских населенных пунктов должно проводиться по нескольким формальным признакам: занятости и численности населения, а также наличия объектов промышленного и социального назначения. Населенные пункты, не соответствующие установленным параметрам, относят к сельским населенным пунктам.

считать временными и неустойчивыми. Малые города теряют свою функцию под давлением крупных центров. Их чисто механическое поддержание непродуктивно без изменения общественных отношений. Субурбия во всех формах требует больших материальных затрат, не имея никаких существенных преимуществ перед более плотным городским расселением, но имея существенные недостатки. Материальные затраты и в том, и в другом случае не приносят никаких положительных результатов, а значит не могут осуществляться долго. Сельская местность в условиях современных экономических отношений не имеет возможности и необходимости поддерживать крупное постоянное поселение, поскольку индустриально организованное сельское хозяйство более в нем не нуждается.

Таким образом, общепринятые определения сельской местности (как места жительства людей, участвующих преимущественно в сельскохозяйственном производстве) и города (как населенного пункта, жители которого заняты преимущественно в промышленном производстве) никогда не являлись функциональными, а как описательные — устарели. Системы расселения требуется разделять по другому принципу, который необходимо определить. Существующий подход организации поселений основывается на правилах, выведенных на описании расселения, имеющего много упомянутых элементов, возникших при предыдущих общественных отношениях и нежизнеспособных при существующих. Попытки возратить эти отмирающие элементы ради их положительных особенностей («Новый урбанизм», «Экоархитектура») бесполезны, поскольку не отвечают современным общественно-экономическим отношениям и требуют недостижимого в реальности уровня постоянных материальных затрат.

Необходимо найти критерии и определения, свободные от стереотипов и отвечающие реальному положению, и разработать на их основе формы расселения (и новые типы планировочной организации внутри таких форм), способствующие развитию общественных отношений и удовлетворению действительных потребностей человека в меняющихся общественно-экономических условиях. Необходима иная типоло-

гия населенных пунктов. Подходы к новой типизации еще не разработаны. Так, например, в рекомендациях «круглого стола» Комитета Государственной Думы предлагается ввести в законодательство очевидно устаревшие и не отвечающие современным реалиям юридические дефиниции<sup>9</sup>. Какие могут быть предложены временные практические решения? Выборочный анализ численности населения городских и сельских населенных пунктов, реальной площади их территории в различных регионах России с использованием информации генпланов городов, схем территориального планирования муниципальных районов показал, что такими критериями могут быть критерии плотности населения городского и сельского населенного пункта. Условно может быть предложено разделение населенных пунктов по критериям плотности и людности населения. Большая часть городов, от городов с населением свыше одного миллиона человек до малых городов и поселков в несколько тысяч жителей, характеризуется плотностью населения не менее 1 000 чел. на 1 кв. км. Из этого ряда выпадают лишь курортные и исторические города и поселки, города и поселки, являющиеся закрытыми административно-территориальными образованиями. Во всяком случае, оценки показывают, что плотность населения в сельских населенных пунктах в несколько раз меньше, чем в городских. Анализ также показывает, что в дополнении к столь очевидному географическому и архитектурно-градостроительному критерию может быть введен в законодательство критерий плотности дорожной сети для сельского населенного пункта, а также плотность населения на территориях, прилегающих к черте (границе) населенного пункта.

<sup>9</sup> «Городской населенный пункт — населенный пункт, инфраструктура занятости в котором предназначена преимущественно для промышленного производства, строительства, добычи полезных ископаемых, торговли, организации предоставления услуг, в том числе государственных и муниципальных, транспортных и рекреационных, а сельский населенный пункт — это населенный пункт, не являющийся городским, большинство населения которого занято в сельскохозяйственной сфере производственной деятельности...» Рекомендации «круглого стола» Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на тему: «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» (15 февраля 2019 г.).

#### Литература

1. Анисимов А.П. Градостроительное право — новая отрасль в системе российского права / А.П. Анисимов, Н.Г. Юшкова // Право и политика. 2008. № 9. С. 2105–2113.
2. Овчинникова Н.П. Основы науковедения архитектуры : учебное пособие / Н.П. Овчинникова. Санкт-Петербург : СПбГАСУ, 2011. 288 с.
3. Петухов Р.В. Правовое регулирование агломераций: теоретические подходы и зарубежные практики / Р.В. Петухов, Е.В. Луценко // Местное право. 2017. № 6. С. 93–102.
4. Шугрина Е.С. Общая характеристика российских агломераций: соотношение *de jure* и *de facto* / Е.С. Шугрина, Г.В. Миронова // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.

# Вопросы правового регулирования объектов незавершенного строительства как вновь созданного объекта недвижимого имущества

**Козлов Павел Александрович,**  
адвокат Калининского филиала БРКА

*pharaoh2007@yandex.ru*

Данная статья посвящена исследованию таких понятий, как объект незавершенного строительства, его взаимосвязь с самовольной постройкой. Следует подчеркнуть, что правовая природа рассматриваемых понятий в законодательстве не раскрыта, в частности, отсутствует единая трактовка в сфере правового регулирования для объектов недвижимости в условиях отсутствия акта ввода в эксплуатацию.

**Ключевые слова:** самовольная постройка, объект незавершенного строительства, разрешение на ввод в эксплуатацию, возникновение права собственности, признание права собственности на самовольную постройку.

## Issues of Legal Regulation of Construction in Progress as a Newly Created Real Estate Object

**Kozlov Pavel A.**  
Attorney at the Kalinin Branch of the Belarus Republican Bar Association

In this article the author explores such concepts as the object of unfinished construction and its relationship with unauthorized construction. It should be noted that there is no single view on the legal nature of the concepts in question in the literature, moreover, in legislation and jurisprudence there is no uniform approach to the issue of legal regulation of real estate objects, in the absence of an act of commissioning.

**Keywords:** unauthorized construction, object of unfinished construction, permission to commission, the emergence of ownership, recognition of ownership of unauthorized construction.

На сегодняшний день вопрос правового регулирования в сфере строительства объектов недвижимости приобретает все большее значение и входит в круг интересов исследователей-цивилистов.

Процесс возведения объектов недвижимости на современном уровне включает в себя изыскательские, проектные, строительные-монтажные и пусконаладочные работы, которые проводятся при создании, изменении или сносе объекта, а также взаимодействие с компетентными органами на всех этапах его строительства и эксплуатации.

Объект недвижимого имущества, не завершенный строительством, образует совокупность элементов, строительство которых проходит при условии наличия соответствующего разрешения. Следовательно, объект незавершенного строительства возникает в процессе осуществления строительного-монтажных работ (земляных, бетонных, кровельных, каменных, железобетонных, малярных, штукатурных и т.д.).

При этом предопределение путей либерализации правового режима объектов незавершенного строительства путем рассмотрения документов судебной практики оставляет правовые ниши, которые провоцируют спорные вопросы, что свидетельствует о несовершенстве правового регулирования отношений в данной области.

Соответственно, можно констатировать тот факт, что проблема самовольного возведения объектов незавершен-

ного строительства на сегодняшний день актуальна и требует более четкой правовой регламентации.

Акцентируя внимание на отсутствии единого законодательного определения понятия объекта незавершенного строительства, некоторые специалисты, например Д.С. Некрестьянов, считают, что объект незавершенного строительства представляет собой объект недвижимости, строительство которого ведется в настоящее время, приостановлено, законсервировано или прекращено, ввод объекта в эксплуатацию в установленном порядке не осуществлен<sup>1</sup>.

А.В. Лопатников и А.А. Родригес определяют объект незавершенного строительства как совокупность его признаков: «К объектам, находящимся в незавершенном строительстве, относятся объекты, строительство которых продолжается; строительство которых приостановлено, законсервировано или окончательно прекращено; находящиеся в эксплуатации, по которым соответствующие документы еще не оформлены в установленном порядке»<sup>2</sup>.

Вопрос об адекватном правовом определении объекта незавершенного строительства возник по причине того, что первоначально в гражданском законодательстве не было да-

<sup>1</sup> Некрестьянов Д.С. Гражданско-правовое регулирование оборота объектов незавершенного строительства : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2015. С. 155.

<sup>2</sup> Лопатников А.В., Родригес А.А. Наследование объектов незавершенного строительства // Юрист. 2016. № 10. С. 35.

же упоминания о подобной сущности, а позднее не рассматривался вопрос о том, к какому виду имущества (движимому или недвижимому) относится объект незавершенного строительства.

Ранее объект незавершенного строительства также не рассматривался в качестве предмета гражданско-правовых сделок и являлся лишь совокупностью количества строительных материалов и степени вложенного труда.

В научной литературе бытует мнение, что объект незавершенного строительства нельзя считать объектом недвижимости, так как «до регистрации в порядке ст. 219 Гражданского кодекса Российской Федерации любой объект не может считаться недвижимостью»<sup>3</sup>.

Но в то же время объект строительства, который неразрывно связан с землей, независимо от степени законченности строительных работ неправомерно считать движимым имуществом, так как он подпадает под определение недвижимого имущества<sup>4</sup>.

Наиболее аргументированной и обоснованной, на наш взгляд, является позиция, в соответствии с которой момент возникновения объекта незавершенного строительства наступает с приобретением этим объектом свойств недвижимой вещи. Данный подход соответствует точке зрения М.И. Брагинского, который отмечал: «При всей несомненной специфике правового режима третьего вида объектов строительства это, прежде всего, не должно было бы служить основанием для непризнания соответствующих объектов недвижимостью. Решающее значение имеет то, что несданный заказчику объект, не отличаясь этим от сданного, прочно связан с землей»<sup>5</sup>.

Позднее концепция о том, что объект незавершенного строительства относится к движимому имуществу и рассматривается как совокупность строительных материалов, потеряла свою актуальность. На данный момент объект незавершенного строительства относится к недвижимому имуществу, к нему может быть применено законодательство о недвижимости в соответствии со ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>6</sup> (далее — ГК РФ).

Объект незавершенного строительства может быть признан самовольной постройкой при условии его возведения на земельном участке, не отведенном для этих целей, либо при отсутствии разрешения на постройку, а также при строительстве объекта с нарушением утвержденных законодательством градостроительных и строительных норм и правил.

Сформировавшаяся судебная практика опирается на тот факт, что в соответствии с п. 1 ст. 222 ГК РФ самовольной по-

стройкой признается не только жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, но и объект незавершенного строительства. «На объект незавершенного строительства как на самовольную постройку может быть признано право собственности при наличии оснований, установленных ст. 222 ГК РФ»<sup>7</sup>.

Р.А. Валеев при рассмотрении данной проблемы выносит следующее суждение: «Объект незавершенного строительства может возводиться как на законных основаниях, так и в режиме самовольной постройки»<sup>8</sup>. Точка зрения ученого, на наш взгляд, является спорной, так как отождествление самовольной постройки с объектом незавершенного строительства некорректно с позиции законодательства. Трактовка Р.А. Валеева не учитывает тот нюанс, что объект незавершенного строительства находится в процессе возведения, а самовольная постройка может находиться как в процессе строительства, так и быть в состоянии завершенной постройки.

Стоит обратить внимание на мнение С.А. Зинченко и В.В. Галова, которые заявляют о невозможности отождествления таких понятий, как незавершенный строительством объект и незавершенная самовольная постройка, поскольку «объект незавершенного строительства имеет собственника (субъекта другого вещного права), в то время как незавершенная самовольная постройка как объект недвижимости субъекта такого права не имеет»<sup>9</sup>.

Следует отметить, что объект незавершенного строительства может и не находиться в собственности, в этом случае необходимо руководствоваться ст. 225 ГК РФ, т.е. объект незавершенного строительства будет считаться бесхозной вещью. Специалисты также утверждают, что в соответствии с нормами ст. 222 ГК РФ происходит признание правомерности отношений по поводу завершенной самовольной постройки, о чем свидетельствует указание законодателя на то, что недвижимое имущество уже создано<sup>10</sup>.

В свете вышеизложенного нам представляется наиболее целесообразным определение А.А. Ерофеевой о сущности объектов, не завершенных строительством, а также о включении объектов незавершенного строительства в понятие самовольной постройки<sup>11</sup>.

При исследовании данного пробела в законодательстве И.Д. Кузьмина и В.И. Луконина внесли предложение привести к единообразию терминологию, которая используется в

<sup>3</sup> Суханов Е.А. Приобретение и прекращение права собственности // Хозяйство и право. 1998. № 6. С. 3–13.

<sup>4</sup> Романов О. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с движимым имуществом: некоторые вопросы правоприменения // Хозяйство и право. 1998. № 7. С. 68–72.

<sup>5</sup> Витрянский В.В., Брагинский М.И. Договорное право: в 5-ти ч. Ч. 3: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. М., 2003. С. 149.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ «Гражданский кодекс Российской Федерации». Часть 1 // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>7</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 г. № 22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Российская газета. 2010. 21 мая.

<sup>8</sup> Валеев Р.А. Правовой режим объекта незавершенного строительства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 15.

<sup>9</sup> Зинченко С.А., Галов В.В. Признание права собственности на объекты самовольного строительства: по материалам практики Научно-консультативного совета при Арбитражном суде Ростовской области // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2015. № 8. С. 126.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Ерофеева А.А. Проблемы правового статуса самовольной постройки // Юрист. 2013. № 1. С. 43–46.

ст. 222 ГК РФ и используемой в ст. 130 ГК РФ, заменив термины «жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество» на «здание или сооружение (их части), а также объекты, не завершённые строительством»<sup>12</sup>.

Необходимость в выделении понятия не завершённого строительством объекта в качестве отдельного термина объясняется тем, что в традиционной трактовке здания и сооружения представляют собой законченные строительством и принятые в эксплуатацию в установленном порядке объекты. Самовольные постройки, согласно законодательству, таковыми не являются. Они представляют собой лишь физическую оболочку зданий и сооружений как материальный результат строительной деятельности. Самовольные постройки смогут приобрести статус зданий и сооружений только после признания права собственности на них уполномоченным лицом<sup>13</sup>.

Однако п. 10 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусматривает, что объект капитального строительства представляет собой здание, строение, сооружение, объект, строительство которого не завершено, кроме временных построек, киосков, навесов и других подобных построек<sup>14</sup>.

Мы считаем, что существует необходимость в разграничении понятий, поскольку данная дифференциация основана на критерии законченности или незаконченности возведения объекта строительства (критерий признания вещи движимым или недвижимым имуществом).

В результате анализа судебной практики можно вывести два критерия, определяющих объект как самовольную постройку:

- 1) отсутствие разрешения на ввод объекта в эксплуатацию;
- 2) отсутствие государственной регистрации права собственности.

Рассмотрим пример, иллюстрирующий данную ситуацию.

При разделе супругами имущества, представленного недостроенным и не сданным в эксплуатацию жилым домом, Президиум Московского областного суда постановил отказать в иске о признании права собственности на долю данного имущества, так как постройка была признана самовольной на основании того, что объект не был принят в эксплуатацию, а также отсутствовала государственная регистрация права собственности.

Но в соответствии с положениями ст. 34, 38, 39 Семейного кодекса Российской Федерации суд имеет основания для раздела данного имущества с учетом степени готовности объекта, если есть возможность определения подлежащих

выделению частей помещения с последующим доведением процедуры строительства до завершения<sup>15</sup>.

Но если раздел не окончен строительством помещения невозможен, то суд имеет право признать заинтересованных лиц владельцами строительных материалов и конструктивных элементов здания<sup>16</sup>.

Следовательно, заключение Президиума Московского областного суда неправомерно, так как основано на некорректном применении норм материального права.

Судебная практика в то же время считает возможным признание объекта незавершённого строительства самовольной постройкой.

Следует уточнить, что для объекта незавершённого строительства в качестве самовольной постройки приемлемо признание права собственности при наличии оснований, установленных ст. 222 ГК РФ<sup>17</sup>.

Однако следуя трактовке Проекта изменений Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — Проект), объекты недвижимости, за исключением зданий и сооружений, не могут быть признаны самовольными постройками, если они были возведены без разрешительного пакета документов. Правовой статус подобных объектов в Проекте однозначно не определен. Данная позиция разработчиков Проекта, по нашему мнению, неправомерна ввиду того, что объекты незавершённого строительства являются капитальными строениями, т.е. характеризуются наличием фундамента.

Таким образом, признание права собственности на самовольную постройку представляет собой способ приобретения права собственности на объект незавершённого строительства. Собственник или иной владелец земельного участка, на котором проходит возведение объекта, имеет возможность получить право собственности на объект незавершённого строительства по решению суда при соблюдении следующих условий:

1. Объект незавершённого строительства в качестве самовольной постройки не нарушает законодательных прав и интересов граждан, а также не представляет угрозы для их жизни и здоровья.

2. Лицо, ответственное за возведение самовольного объекта незавершённого строительства, содействовало его легализации в правовом поле (предпринимались попытки получить разрешение на строительство и/или подписать акт ввода объекта в эксплуатацию, а также если регистрирующий орган неправомерно отказал в выдаче данного разрешения или акта ввода объекта в эксплуатацию).

Подводя итог, можно утверждать, что понятие объекта незавершённого строительства отличается от понятия самовольной постройки, так как каждое представляет собой самостоятельную правовую категорию.

<sup>12</sup> Кузьмина И.Д., Луконина В.И. Правовой режим самовольной постройки // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2016. № 11. С. 127.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ «Семейный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

<sup>16</sup> Постановление Президиума Московского областного суда от 13 мая 2016 г. № 115 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Там же.

Во-первых, объект незавершенного строительства находится в распоряжении правового субъекта, тогда как незавершенная самовольная постройка в качестве объекта недвижимости не имеет субъекта права.

Во-вторых, не завершенный строительством объект правомерно отнести к самовольным постройкам,

если возведение объекта проводилось на земельном участке, который не предназначен для строительства на закондательном уровне, без надлежащего оформления необходимых документов, разрешающих строительство, или с нарушениями градостроительных и строительных норм и требований.

### Литература

1. Валеев Р.А. Правовой режим объекта незавершенного строительства : автореферат диссертации кандидата юридических наук / Р.А. Валеев. Казань, 2007. 26 с.
2. Витрянский В.В. Договорное право. В 5 частях. Ч. 3. Договоры о выполнении работ и оказании услуг / В.В. Витрянский, М.И. Брагинский. Москва : Статут, 2003. 1053 с.
3. Ерофеева А.А. Проблемы правового статуса самовольной постройки / А.А. Ерофеева // Юрист. 2013. № 1. С. 43–46.
4. Зинченко С.А. Признание права собственности на объекты самовольного строительства: по материалам практики Научно-консультативного совета при Арбитражном суде Ростовской области / С.А. Зинченко, В.В. Галов // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2005. № 8. С. 123–138.
5. Кузьмина И.Д. Правовой режим самовольной постройки / И.Д. Кузьмина, В.И. Луконина // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2016. № 11. С. 127.
6. Лопатников А.В. Наследование объектов незавершенного строительства / А.В. Лопатников, А.А. Родригес // Юрист. 1998. № 10. С. 35–37.
7. Некрестьянов Д.С. Гражданско-правовое регулирование оборота объектов незавершенного строительства диссертация кандидата юридических наук / Д.С. Некрестьянов. Санкт-Петербург, 2005. 225 с.
8. Романов О. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с недвижимым имуществом: некоторые вопросы правоприменения / О. Романов // Хозяйство и право. 1998. № 7. С. 68–72.
9. Суханов Е.А. Приобретение и прекращение права собственности / Е.А. Суханов // Хозяйство и право. 1998. № 6. С. 3–13.

## Консультация эксперта

**Прибыткова Мария,**  
эксперт службы правового консалтинга «Гарант»

**Гражданин приобрел в 2000 г. незавершенный строительством объект — жилой дом. Право собственности на объект по договору купли-продажи зарегистрировано в установленном законом порядке. Продавец (юридическое лицо) получал разрешение на строительство жилого дома еще в советское время. Земельный участок под объектом был передан от администрации города новому собственнику в аренду для завершения строительства. Но по разным причинам дом на протяжении длительного времени не был достроен. В настоящее время гражданин-собственник достроил дом, вселился в него и оформил прописку, но право собственности у него зарегистрировано на незавершенный строительством объект. Имеются заключения специализированных организаций о том, что дом соответствует строительным нормам и правилам, правилам противопожарной безопасности и др.**

**Каким образом гражданину зарегистрировать право собственности на жилой дом?**

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее — Закон № 218-ФЗ) не предусматривает специального порядка государственного кадастрового учета (далее — кадастровый учет) и государственной регистрации (далее — регистрация) прав на завершенный строительством объект, если до завершения строительства были проведены кадастровый учет и регистрация прав на объект незавершенного строительства. Закон лишь определяет, что одновременно с кадастровым учетом созданного в результате завершения строительства здания и регистрацией прав на него осуществляются снятие с кадастрового учета объекта незавершенного строительства и регистрация прекращения прав на этот объект, произведенные ранее (ч. 8 ст. 40 Закона № 218-ФЗ).

Согласно ч. 10 ст. 40 Закона № 218-ФЗ кадастровый учет и регистрация прав на созданные здание или сооружение осуществляются на основании разрешения на ввод объекта недвижимости в эксплуатацию и правоустанавливающего документа на земельный участок, на котором расположен такой объект недвижимости. Кадастровый учет и регистрация прав на созданные здание или сооружение, для строительства которых в соответствии с федеральными законами не требуется разрешение на строительство, осуществляются на основании технического плана таких объектов недвижимости и правоустанавливающего документа на земельный участок, на котором расположены такие объекты недвижимости, или документа, подтверждающего в соответствии с Земельного кодекса Российской Федерации возможность размещения таких созданных сооружений.

Начиная с 4 августа 2018 г. вместо ранее действовавшего разрешительного порядка строительства объектов индивидуального жилищного строительства (далее — объект ИЖС) действует уведомительный порядок: для строительства объекта ИЖС не требуется ни разрешения на строительство, ни разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (п. 1.1 ч. 17 ст. 51, ч. 15 ст. 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации, далее — ГрК РФ). На застройщика при этом возлагается обязанность в срок не позднее одного месяца со дня окончания строительства или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома подать в уполномоченные на выдачу разрешений на строительство федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомление об окончании строительства (ч. 16 ст. 55 ГрК РФ). Учитывая положения ч. 16 ст. 55 ГрК РФ, застройщик должен приложить к уведомлению технический план объекта ИЖС, что соответствует ч. 10 ст. 40 Закона № 218-ФЗ, а также указать в уведомлении информацию об уплате государственной пошлины за регистрацию права на созданный объект недвижимости.

Дальнейшие действия по кадастровому учету и регистрации прав на объект ИЖС в соответствии с требованиями п. 1.1 ч. 1 ст. 15 Закона № 218-ФЗ осуществляет орган государственной власти или орган местного самоуправления. Так, при отсутствии предусмотренных ГрК РФ оснований для направления застройщику уведомления о несоответствии построенного объекта ИЖС требованиям законодательства о градостроительной деятельности данный орган в срок не позднее семи рабочих дней с даты поступления от застройщика уведомления об окончании строительства обязан направить в орган регистрации прав заявление о кадастровом учете и регистрации прав на такой объект и необходимые документы (ч. 1.2 ст. 19 Закона № 218-ФЗ).

Лишь в случае ненаправления в установленный срок таким органом указанного заявления застройщик вправе направить указанное заявление в орган регистрации прав самостоятельно. При этом к заявлению он в соответствии с требованиями ч. 10 ст. 40 Закона № 218-ФЗ обязан приложить лишь правоустанавливающие документы на земельный участок, поскольку согласно ч. 1.2 ст. 19 Закона № 218-ФЗ уведомление, технический план запрашиваются органом регистрации прав у такого органа государственной власти или органа местного самоуправления по правилам межведомственного взаимодействия.

По отдельным вопросам, возникающим в связи с изменившимся порядком строительства, кадастрового учета и регистрации прав на объекты ИЖС, рекомендуем ознакомиться с Письмом Министерства экономического развития Российской Федерации от 7 ноября 2018 г. № 32363-ВА/Д23и «Относительно применения положений Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ и Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 340-ФЗ в части кадастрового учета и государственной регистрации прав на объекты индивидуального жилищного строительства и садовые дома».

## Задачи правового регулирования в контексте партисипативности принятия управленческих решений в сфере градостроительства\*

**Мартынова Светлана Эдуардовна,**  
**заведующая кафедрой государственного и муниципального управления**  
**Томского государственного университета,**  
**кандидат филологических наук, доцент**

*status.sm@mail.ru*

В статье ставятся задачи правового регулирования, которые возникают в связи с реализацией современных принципов принятия решений в публичном управлении. Отмечается, что принцип партисипативности — принятие решений совместно с гражданами — как провозглашается в официальных документах федерального уровня, так и реализуется на практике в российских муниципалитетах. В статье анализируется опыт использования партисипативных социальных технологий в российских городах во втором десятилетии XXI в., имеющий отношение к градостроительству. Выявляются разнообразные коммуникативные инструменты реализации со-управления, отмечаются виды

\* Исследование выполнено в рамках проекта РФФИ № 19-011-00720 «Разработка научных основ юридической урбанографии как нового комплексного направления в юридической науке о городах».

нормативно-правовых документов, закрепляющих партисипативные технологии и их результаты. Технологии представлены в статье как алгоритмы, что может облегчать их трансфер в практику органов управления других муниципальных образований. Определяются проблемы в применении партисипативных социальных технологий, связанные с организующей ролью органов публичного управления. Ставится ряд правовых задач концептуального характера, позволяющих развивать со-управление в подлинном смысле.

**Ключевые слова:** публичное управление, партисипативные технологии, городское сообщество, градостроительство.

## Legal Regulation Tasks within the Framework of Participativity in the Adoption of Managerial Decisions in Urban Construction

**Martynova Svetlana E.**

**Head of the Department of Public and Municipal Administration of the Tomsk State University**

**PhD in Philological Sciences**

**Associate Professor**

The article poses legal regulation tasks arising in relation to the implementation of the modern decision adoption principles in public administration. It is noted that the participativity principle (adoption of decisions together with citizens) is proclaimed in official federal documents and actually implemented in Russian municipalities. The article analyzes the experience of the use of participative social technologies related to urban construction in the Russian cities in the second decade of the XXI century. Various communicative instruments of exercising of co-administration are identified, types of statutory documents consolidating participative technologies and their results are noted. The article presents technologies as algorithms, which can simplify their transfer to the practice of administrative authorities of other municipal structures. Issues in application of participative social technologies connected with the organizing role of public authorities are defined. The author sets a number of legal conceptual tasks allowing the development of co-administration in its genuine sense.

**Keywords:** public administration, participative technologies, city community, urban construction.

Современные преобразования публичного управления связаны с развитием партисипативного взаимодействия органов управления с гражданами, предусматривающего вовлеченность членов общества в процессы выработки и реализации управленческих решений. Партисипативность обусловлена социальными изменениями, характерными для постиндустриального общества. Ведущая позиция самостоятельного, креативного, интеллектуального актора в современной социальности<sup>1</sup> обусловила новый тип его отношений с властью: на смену иерархии, директивности и опеке пришли отношения равенства и сотрудничества<sup>2</sup>. Идея сотрудничества отражается в современных исследованиях в таких понятиях, как «взрыв социальных интеракций»<sup>3</sup>, «полицентричность и множественность социальных интеракций»<sup>4</sup>, «социальная революция участия» (облегченная в организационном плане наличием интернет-сетей)<sup>5</sup>, «им-

ператив социального участия»<sup>6</sup>, «высокий градус публичного участия»<sup>7</sup>.

Такие преобразования публичного управления носят глобальный характер и свойственны, в том числе, России. Анализ нормативно-правовых документов Российской Федерации позволяет нам подтвердить усилия государства по развитию партисипативного управления. Уже в 2005 г. был принят ряд документов, инициирующих преобразования по формированию необходимых социальных институтов. Так, на федеральном уровне приняты Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.<sup>8</sup>, Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1789-р «Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества»<sup>9</sup>, в которых предусмотрено создание действенных каналов влияния гражданского общества на подготовку и принятие решений органов исполнительной власти.

Эта линия продолжена и в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., объявляющей в числе приоритетов развитие институтов гражданского общества<sup>10</sup>. Один из послед-

<sup>1</sup> Тоффлер Э. Третья волна // Электронная Библиотека Гумер. URL: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Culture/Toffler/\\_Index.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Culture/Toffler/_Index.php); Sztompka P. New perspectives on trust: Rev. essay. // *American journal of sociology*. 2006. Vol. 112. No. 3. P. 905–919; Инглхарт П. Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества // Сетевой портал журнала «Полис». URL: [http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie\\_publicacii\\_Polisa/1/1997-4-2-Ingheheart\\_Postmodern.pdf](http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie_publicacii_Polisa/1/1997-4-2-Ingheheart_Postmodern.pdf); Touraine A. Sociology after sociology // *European journal of social theory*. 2007. No. 10 (2). P. 184–193; Гэлбрейт Д. Экономические теории и цели общества // Электронная библиотека bookZ.ru. URL: <http://bookz.ru/authors/djon-kennet-gelbreit/gelbrejt01/1-gelbrejt01.html>

<sup>2</sup> Мартынова С.Э. «Сервисная» модель муниципального управления в социологической интерпретации. СПб. : Социально-гуманитарное знание, 2015. С. 30–31.

<sup>3</sup> Спиридонова В.И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье). URL: <http://www.philosophy.ru/iphras/library>

<sup>4</sup> Croitor E. Ethics of Responsibility? Some Postmodern Views // *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. 2014. No. 149. P. 254.

<sup>5</sup> Скалан И. А. Общественное участие: теоретико-методологические проблемы интерпретации // Современные исследования социальных проблем : электрон. науч. журн. 2011. № 2. С. 216. URL: <http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2011/no2.html>

<sup>6</sup> Anderson T. Human development, the state and participation // *Development Studies Research*. 2014. Vol. 1. No. 1. P. 66.

<sup>7</sup> Flores Rosa Elena Pérez. Modernity, reflexivity and postnormal science in risk society // *Acta sociológica*. 2015. No. 67. P. 187.

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (с изм. от 09.02., 28.03.2008, 10.03.2009) «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.» // СПС «Гарант».

<sup>9</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Содействие развитию институтов гражданского общества // Официальный сайт Минэкономразвития России. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/admReform/publicsociety>

них документов — Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, в которой подчеркивается, что в условиях нарастающей сложности социальных процессов необходимо формирование моделей принятия решений, основанных на активном участии общества в управлении государством. Помимо упомянутых в ранее принятых документах механизмов со-участия, предлагаются и современные, с использованием информационно-коммуникационных технологий, например, публичные онлайн-консультации с гражданами и организациями<sup>11</sup>.

Необходимость реализации принципа партисипативности в принятии решений на городском уровне подчеркнута в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.». Так, одной из задач устанавливается создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 процентов<sup>12</sup>.

Следует отметить, что российские города уже наработали интересную практику со-управления. К числу партисипативных технологий принятия решений относительно городского развития, в том числе затрагивающих строительство (гражданское, садово-парковое, ландшафтное), мы относим следующие:

### 1. Форсайт.

Продуктивный пример использования такой технологии находим в проекте «Форсайт города Череповца до 2020 г.»<sup>13</sup>. Участие граждан в выработке стратегии развития города было реализовано за счет комплекса исследовательских и коммуникативных мероприятий, рассредоточенных по этапам проекта:

- социологические опросы, целью которых было выяснение готовности граждан к участию в изменениях;
- сбор предложений на специально созданном сайте, городском форуме, в рубрике городской газеты, а также путем участия горожан в специально организованном конкурсе;
- публичные слушания;
- установочные семинары, обучающие тренинги, дискуссии в рабочих группах;
- общегородские конференции. На первом этапе — с целью утверждения концепции проекта, структуры управления проектом, на последнем этапе — с целью установления дальнейших перспектив взаимодействия органов местного управления и населения.

<sup>11</sup> Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Указ Президента от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» // СПС «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200>

<sup>13</sup> Мехова А.А. Форсайт как современная технология социального участия // Социальная политика и социология. 2011. № 8. С. 120–128.

По итогам таких общественных обсуждений в стратегию развития города как одно из приоритетных направлений вошло строительство индивидуального жилья.

Еще одним примером форсайта стал краудсорсинг-проект «Новые пути развития Зеленограда». Горожане предложили 179 мероприятий, которые могут преобразить Зеленоград к 2022 г. Участники должны были не просто описать суть предложения, но и представить план его реализации, сформировать команды, определить сроки и источники финансирования.

Коммуникативными мероприятиями стала подача предложений со стороны граждан и их обсуждение на официальном сайте административного округа, командная работа по усовершенствованию предложений, дискуссии. В результате одним из самых популярных направлений названо развитие транспорта. Участники предложили построить как подземные, так и надземные пути скоростного сообщения<sup>14</sup>.

### 2. Партисипативное бюджетирование.

В настоящее время партисипативное (инициативное) бюджетирование используют в Российской Федерации около 50 субъектов. Участие граждан варьируется от привлечения экспертов до вовлеченности значительного числа жителей муниципального образования.

Первый вариант демонстрирует практика городов Череповец и Сосновый Бор (2013 г.). В этих муниципальных образованиях для работы над бюджетом были созданы комиссии с привлечением экспертов. Следует заметить, что такому общественному рассмотрению была подвергнута лишь определенная сумма из местного бюджета. Граждане должны были прийти к единому мнению, на решение каких вопросов будут использованы эти средства.

Членом комиссии мог стать любой горожанин, который подал заявку на горячую линию. Из этих заявок с помощью жребия было отобрано 20 человек, в дальнейшем они прошли обучение основам бюджетного процесса, государственных закупок и муниципального управления в простой и доступной форме. Граждане, которые были выбраны по жребию, должны были участвовать во всех заседаниях комиссии. Между тем присутствовать могли все желающие. Материалы и результаты заседаний были доступны на специальной интернет-площадке. В итоге горожане выбрали проекты, преимущественно связанные со строительством спортивных площадок и обустройством парков<sup>15</sup>.

Второй вариант — широкого общественного участия — демонстрирует практика управления в городе Ханты-Мансийске. В рамках проекта «Мы планируем бюджет вместе» (2018–2019 гг.) любой житель Ханты-Мансийска мог подать

<sup>14</sup> Краудсорсинг-проект «Новые пути развития Зеленограда» достиг своей кульминации // Zelao.ru: Окружная электронная газета Зеленоградского административного округа. URL: <https://www.zelao.ru/24224/24303/11908-kraudsorsing-proekt-novyye-puti-razvitiya-zelenograda-dostig-svoey-kulminatsii>

<sup>15</sup> Музычук В.Ю. Партисипативное бюджетирование: институты гражданского общества в реализации социально значимых проектов // Вестник Института экономики РАН. 2016. № 3. С. 45.

заявку на конкурс проектов, подлежащих финансированию. Обсуждение проектов проводилось в рамках городского краудсорсингового портала. С целью рассмотрения заявок создана инициативная комиссия, члены которой избирались открытой жеребьевкой из числа жителей города, выразивших желание войти в состав комиссии. В 2019 г. таким образом отобраны для реализации, в частности, проекты создания скейт-парка, объекта декоративно-монументального искусства, проект дворового благоустройства<sup>16</sup>.

### **3. Городские форумы: создание и реализация проектов на постоянной основе.**

Интересный пример демонстрирует город Якутск, где в августе 2017 г. прошел первый форум «Команда неравнодушных горожан». В течение десяти дней на тематических дискуссионных площадках горожане, предприниматели, общественники, представители органов власти обсуждали актуальные вопросы социальной сферы, жилищно-коммунального комплекса и энергетики, взаимодействия власти, бизнеса и общества, создания общественных пространств. В каждом из пяти направлений форумчане совместно с экспертами и модераторами рассмотрели народные инициативы, социально значимые бизнес-проекты и тематические презентации, направленные на улучшение качества жизни горожан и создание новой модели столицы. Коммуникативной интернет-площадкой стал портал «OneclickYakutsk», кроме того, горожане принимали участие в воркшопах и дискуссиях, а итоги подведены на массовом мероприятии на городской площади.

В частности, жители Якутска разрабатывали дизайн-проекты общественных пространств и комплексного благоустройства городских территорий. Все тематические площадки продолжают работу<sup>17</sup>.

### **4. Партиципативное проектирование комфортной городской среды.**

Реализацию партиципативного принципа принятия решений демонстрирует ход проекта «Формирование комфортной городской среды», осуществляемого в населенных пунктах Российской Федерации в 2017–2022 гг. при финансовой поддержке Правительства Российской Федерации. Проект предусматривает, что жители сами выбирают вариант благоустройства, а органы управления его финансируют.

В частности, в городе Томске выявление общественной потребности происходило в пунктах приема предложений, администрациях муниципальных образований, центрах социальной поддержки населения, библиотеках, университетах, многофункциональных и даже торговых центрах. Содержание работ: какую улицу, зону или сквер и каким образом необходимо благоустроить, определяли сами граждане. Наиболее

массовые ожидания, выявленные, например, путем рейтингового голосования, закрепляются в дизайн-проекте благоустройства общественных, в основном дворовых пространств. В Томске мэром принято решение о том, что все предложения граждан будут реализованы — если не в 2017–2018 гг., то в последующих. В период выполнения работ в рамках общественного контроля за деятельностью подрядных организаций жители Томска могли обратиться в соответствующее подразделение администрации города со своими замечаниями. Наименования подразделений и контактные данные были размещены на стендах в тех местах, где производились работы.

Практика реализации проекта в других городах, в частности, Новосибирске, демонстрирует закрепление ожиданий граждан в стандартах комфортной городской среды<sup>18</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что партиципативные технологии в российских городах используются в принятии решений о строительстве индивидуального жилья, транспортной инфраструктуры, спортивных площадок, парков, объектов декоративно-монументального искусства, благоустройстве дворов. Граждане вовлекаются в принятие решений посредством участия в социологических опросах, конкурсах, общественных комиссиях, воркшопах, форумах и конференциях, публичных слушаниях; посредством подачи предложений и заявок, обсуждения на дискуссионных площадках: электронных и очных, участия в голосованиях и общественном контроле за ходом реализации проекта.

Нормативно-правовое закрепление партиципативных технологий и их результатов выражается сейчас на региональном и местном уровнях в стандартах и дизайн-проектах (комфортной городской среды), положениях о проведении конкурсов общественных проектов, методиках оценки проектов, резолюциях форумов, протоколах комиссий.

С точки зрения развития принципа партиципативности в его полном смысле, по нашему мнению, следует обратить внимание на ряд концептуальных задач:

1. Создание такой нормативно-правовой базы, которая закрепляет большое значение мнения граждан в принятии решений. В настоящее время зачастую после сбора общественных инициатив право выбора орган местного самоуправления оставляет за собой, создавая, например, комиссии из представителей власти. Однако есть примеры подлинной партиципативности, когда граждане не только подают идеи, но и сами выбирают приоритеты.

2. Правовое решение вопроса о том, насколько в проектах и стандартах отражается именно мнение граждан. На пути от сбора предложений до конечного принятия документа появляется «черный ящик» — скрытый от граждан выбор тех или иных положений, который может быть сделан на усмотрение органов управления, поскольку те организуют процесс. Это тем более возможно, если граждане не располагают информацией для сравнения всех высказанных предложений,

<sup>16</sup> Информация о ходе реализации проекта инициативного бюджетирования в городе Ханты-Мансийске «Мы планируем бюджет вместе» // Ханты-Мансийск: официальный информационный портал органов местного самоуправления. URL: [http://admhmansy.ru/rule/admhmansy/adm/department-of-finance-management/new-byudzhet/initiativnoe-byudzhetirovanie/index.php?sphrase\\_id=3](http://admhmansy.ru/rule/admhmansy/adm/department-of-finance-management/new-byudzhet/initiativnoe-byudzhetirovanie/index.php?sphrase_id=3)

<sup>17</sup> В Якутске подведены итоги форума неравнодушных горожан // Безформата. Якутск. URL: <http://yakutsk.bezformata.com/listnews/yakutsk-podvedeni-itogi-foruma/60277781>

<sup>18</sup> У Новосибирска появятся современные стандарты комфортной городской среды. URL: <https://academ.info/news/32531>

не могут проверить ход и результаты рейтингового голосования за тот или иной проект. В этом смысле принципу откры-

тости соответствует решение реализовать все предложения, но вряд ли такое возможно всегда.

#### Литература

1. Гэлбрейт Д. Экономические теории и цели общества / Д. Гэлбрейт. URL: <http://bookz.ru/authors/djon-kennet-gelbreit/gelbrejt01/1-gelbrejt01.html>
2. Инглхарт Р. Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества / Р. Инглхарт // Полис. Политические исследования. 1997. № 4. С. 6–32.
3. Кайль Я.Я. Партиципация как важный фактор повышения эффективности и результативности публичного управления субъектом Российской Федерации / Я.Я. Кайль, В.С. Епинина // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 16. С. 30–38.
4. Мартынова С.Э. «Сервисная» модель муниципального управления в социологической интерпретации / С.Э. Мартынова. Санкт-Петербург : Социально-гуманитарное знание, 2015. 348 с.
5. Мехова А.А. Форсайт как современная технология социального участия / А.А. Мехова // Социальная политика и социология. 2011. № 8. С. 120–128.
6. Музычук В.Ю. Партиципативное бюджетирование: институты гражданского общества в реализации социально значимых проектов / В.Ю. Музычук // Вестник Института экономики РАН. 2016. № 3. С. 38–52.
7. Скалабан И.А. Общественное участие: теоретико-методологические проблемы интерпретации / И.А. Скалабан // Современные исследования социальных проблем. 2011. Т. 6. № 2. С. 216–220.
8. Спиридонова В.И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье) / В.И. Спиридонова. Москва : ИФРАН, 1997. 201 с.
9. Тоффлер Э. Третья волна / Э. Тоффлер ; перевод с английского К.Ю. Бурмистрова [и др.]. Москва : АСТ ; АСТ Москва, 2009 (Архангельск : ИПП Правда Севера). 795 с.

#### References

1. Anderson T. Human development, the state and participation / T. Anderson // Development Studies Research. 2014. Vol. 1. Iss. 1. P. 64–74.
2. Croitor E. Ethics of Responsibility? Some Postmodern Views / E. Croitor // Procedia — Social and Behavioral Sciences. 2014. Iss. 149. P. 253–260.
3. Pérez F.R.E. Modernity, reflexivity and postnormal science in risk society / F.R.E. Pérez // Acta sociológica. 2015. Iss. 67. P. 165–192.
4. Sztompka P. New perspectives on trust / P. Sztompka // American journal of sociology. 2006. Vol. 112. Iss. 3. P. 905–919.
5. Touraine A. Sociology after sociology / A. Touraine // European journal of social theory. 2007. Iss. 10 (2). P. 184–193.

## Консультация эксперта

**Вахромова Наталья,**  
эксперт службы правового консалтинга «Гарант»

**В строительной организации принято решение строить многоквартирные дома (МКД) за счет только собственных средств и не привлекать средства дольщиков. На данный момент строительство некоторых домов, финансирование которых осуществляется за счет собственных средств организации, а также средств дольщиков, не завершено. Организация является инвестором и застройщиком, но самостоятельно строительные работы не выполняет.**

**Учетной политикой организации установлено, что выручка от реализации услуг застройщика признается ежемесячно по мере готовности.**

**Каков порядок бухгалтерского учета по каждому строящемуся дому?**

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

Если организация не собирается изменять способ признания выручки от оказания услуг застройщика, то бухгалтерский учет по каждому строящемуся дому можно вести в обычном порядке.

Если принимается решение об изменении способа учета выручки, то такое изменение возможно только с нового года.

**Обоснование позиции:**

1. Если организация будет строить МКД только за счет своих средств (в том числе кредитных или заемных), то услуги застройщика кому-либо оказывать не будет (п. 16 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ), п. 1 ст. 2 Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости», далее — Закон № 214-ФЗ).

Доходами организации в таком случае будут являться доходы от реализации готовых квартир, которые в бухгалтерском учете учитываются на дату регистрации покупателем права собственности на квартиру (подп. «г» п. 12 ПБУ 9/99 «Доходы организации», п. 1 ст. 130, п. 1 ст. 131 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее — ГК РФ).

В период строительства МКД затраты на строительство (включая «входящий» НДС — подп. 1 п. 2 ст. 170, подп. 22, 23 п. 3 ст. 149 Налогового кодекса Российской Федерации, далее — НК РФ) аккумулируются по соответствующим ста-

твям расходов на счете 08 «Вложения во внеоборотные активы» (п. 2.3 Положения по бухгалтерскому учету долгосрочных инвестиций, утвержденного Письмом Минфина России от 30.12.1993 № 160, далее — Положение № 160, Письмо Минфина России от 18.05.2006 № 07-05-03/02). После принятия в установленном порядке МКД в эксплуатацию затраты по квартирам в размере их инвентарной стоимости, а также другие расходы списываются со счета 08 на счета учета приходуемого имущества или источников их финансирования (п. 3.2.1 Положения № 160), что в учете отражается, в частности, записью (условно назовем это пример 1):

Дебет 43 (86) Кредит 08

— приняты к учету по фактической себестоимости законченные объекты строительства (квартиры), предназначенные для продажи.

В дальнейшем продажа квартир оформляется в бухгалтерском учете как обычная реализация продукции собственного изготовления с учетом положений подп. «г» п. 12 ПБУ 9/99 и п. 1 ст. 130, п. 1 ст. 131 ГК РФ:

Дебет 45 Кредит 43

— отражено выбытие квартиры по акту приемки-передачи;

Дебет 62 Кредит 90

— признана выручка от продажи квартиры на дату регистрации покупателем права собственности;

Дебет 90 Кредит 45

— списана учетная стоимость квартиры.

2. Если же организация помимо собственных средств привлекает средства дольщиков, то она оказывает услуги застройщика указанным дольщикам (ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 5 Закона № 214-ФЗ). Соответственно, помимо доходов от реализации собственных квартир, организация получает доходы от оказания услуг застройщика.

Как правило, выручка от оказания услуг застройщика определяется на дату, на которую одновременно выполняются следующие условия:

— подписаны все документы о передаче объектов долевого строительства;

— завершено расходование денежных средств, полученных застройщиком от участников долевого строительства.

Именно на эту дату выполняются условия для признания выручки, установленные п. 12 ПБУ 9/99, в том числе положения подп. «г» п. 12 ПБУ 9/99 (услуга застройщика оказана, и квартиры поступили в распоряжение дольщиков).

Кроме того, в п. 13 ПБУ 9/99 прямо указано, что организация может признавать в бухгалтерском учете выручку от выполнения работ, оказания услуг с длительным циклом по завершении выполнения работы, оказания услуги. При этом организация может также признавать выручку от выполнения работ, оказания услуг с длительным циклом по мере готовности работы, услуги.

Отметим, что на застройщиков, осуществляющих строительство подрядным способом (не выполняющих СМР собственными силами), нормы ПБУ 2/2008 «Учет договоров строительного подряда», предписывающие подрядчикам определять выручку по мере готовности, не распространяются.

То есть в рассматриваемой ситуации организация самостоятельно выбирает способ признания выручки по услугам с длительным циклом и закрепляет этот выбор в учетной политике (п. 7 ПБУ 1/2008 «Учетная политика организации»).

Как мы поняли из вопроса, организация по услугам застройщика признает выручку по мере готовности. В таком случае операции в учете могут отражаться следующими записями (условно пример 2):

Дебет 51 Кредит 76 (86)

— получены денежные средства от участников долевого строительства;

Дебет 20 Кредит 02 (10, 70, 69, 60 и др.)

— учтены расходы на строительство;

Дебет 46 Кредит 90

— признана выручка по услугам застройщика в конце месяца;

Дебет 90 Кредит 20

— списаны затраты на признанную выручку;

Дебет 08 Кредит 20

— учтены затраты на свои квартиры;

Дебет 62 Кредит 46

— переданы результаты услуг дольщикам (квартиры);

Кредит 76 (86) Кредит 62

— отражено использование средств дольщиков;

Дебет 43 Кредит 08

— оприходованы собственные квартиры.

Отметим, что не считается изменением учетной политики утверждение способа ведения бухгалтерского учета фактов хозяйственной деятельности, которые отличны по существу от фактов, имевших место ранее, или возникли впервые в деятельности организации (абзац 5 п. 10 ПБУ 1/2008). Поэтому принятие организацией решения о переходе на строительство МКД только за счет собственных средств не меняет порядка учета операций по строительству домов с привлечением средств дольщиков. Организация в одном отчетном периоде может осуществлять строительство одних домов только за счет собственных средств, а других домов — с привлечением средств дольщиков. Для учета операций по строительству в каждом случае применяется свой порядок учета (пример 1 или 2).

Иными словами, если организация продолжает строительство дома с использованием средств дольщиков, то она может продолжать учитывать операции по строительству этого дома в прежнем порядке (пример 2). В отношении новых домов, строительство которых осуществляется за счет собственных средств, может применяться порядок учета, приведенный в примере 1.

Если же организация желает изменить способ учета выручки от реализации услуг застройщика (пример 2) и начать признавать выручку по завершении оказания услуги, то необходимо учитывать, что в отношении выполнения работ, оказания услуг, одинаковых по характеру и условиям, организация не может применять в одном отчетном периоде разные способы признания выручки (абзац 3 п. 13 ПБУ 9/99).

Поэтому для того, чтобы перейти на другой способ признания выручки по услугам застройщика, организации необходимо внести изменения в учетную политику в соответствии с порядком, предусмотренным абзацем 3 п. 10, п. п. 11, 8 ПБУ 1/2008.

Применение нового способа признания выручки возможно только с начала отчетного года (ч. 7 ст. 8 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», п. 12 ПБУ 1/2008).

Последствия изменения учетной политики организации, оказавшие или способные оказать существенное влияние на ее финансовое положение, финансовые результаты ее деятельности и (или) движение денежных средств, необходимо оценить в денежном выражении. Такая оценка производится на основании выверенных организацией данных на дату, с которой применяется измененный способ ведения бухгалтерского учета (п. 13 ПБУ 1/2008).

Согласно п. 15 ПБУ 1/2008 (применительно к рассматриваемой ситуации) последствия изменения учетной политики, оказавшие или способные оказать существенное влияние на финансовое положение организации, финансовые результаты ее деятельности и (или) движение денежных средств, отражаются в бухгалтерской отчетности ретроспективно.

Ретроспективное отражение последствий изменения учетной политики заключается в корректировке входящего остатка по статье «Нераспределенная прибыль (непокрытый убыток)» за самый ранний представленный в бухгалтерской отчетности период, а также значений связанных статей бухгалтерской отчетности, раскрываемых за каждый представленный в бухгалтерской отчетности период, как если бы новая учетная политика применялась с момента возникновения фактов хозяйственной деятельности данного вида (доп. см. Письмо Минфина России от 08.02.2002 № 16-00-14/42).

Так, если новый способ учета выручки применяется с 2019 г., то, полагаем, необходимо скорректировать данные бухгалтерской отчетности начиная с 2016 г., так как в балансе за 2018 г. отражаются данные отчетностей за 2018, 2017 и 2016 гг.

Организации необходимо произвести пересчеты таким образом, чтобы за указанные прошедшие периоды в отчетности были признаны доходы и расходы только в отношении завершаемых строительством объектов. В итоге должно получиться, что по состоянию на 1 января 2019 г. остаться неучтенной должна выручка по недостроенным на эту дату объектам и приходящиеся на нее расходы.

В этом случае в межотчетный период 2018–2019 гг. в учете 31 декабря 2018 г. после реформации баланса 2018 г. необходимо сделать записи:

Дебет 84 Кредит 46

— восстановлена выручка, признанная по мере готовности по недостроенным домам (которые строятся с привлечением средств дольщиков);

Дебет 20 или 08 (в зависимости от принятого способа отражения расходов, приходящихся на квартиры дольщиков) Кредит 84

— восстановлены расходы, списанные при признании выручки по мере готовности.

# Проявления градостроительного нигилизма в российском праве и их последствия в связи с реализацией «программы Дальневосточного гектара»

**Сокол-Номоконов Эдуард Николаевич,**  
генеральный директор Научно-исследовательского и проектного института  
территориального планирования и управления,  
кандидат технических наук, доцент,  
академик Российской Муниципальной академии

*nipitp@rambler.ru*

**Сокол-Номоконов Владимир Эдуардович,**  
генеральный директор Научно-исследовательского и проектного института  
комплексного природопользования и природообустройства

*avtor@lawinfo.ru*

Исследуются особенности применения федерального законодательства в условиях ограничения его действия в отдельных регионах Российской Федерации. Установлено, что имеет место определенный градостроительный нигилизм, ухудшающий правовое положение субъектов градостроительной деятельности и не позволяющий реализовать основную цель градостроительной деятельности — обеспечение устойчивого и комплексного развития застраиваемых территорий. Даны предложения по дальнейшему совершенствованию права в части, касающейся создания специальных условий для выбора земельных участков в условиях действия «программы Дальневосточного гектара».

**Ключевые слова:** земельные участки, бесплатное предоставление, произвольный выбор, градостроительное регулирование.

## Manifestations of Urban Construction Nihilism in the Russian Law and Their Consequences in View of Implementation of the Far Eastern Hectare Program

**Sokol-Nomokonov Eduard N.**  
General Director of the Research and Design Institute of Territorial Planning and Management  
PhD in Engineering Sciences  
Associate Professor  
Academician of the Russian Municipal Academy

**Sokol-Nomokonov Vladimir E.**  
General Director of the Research and Design Institute of Complex Use  
of Natural Resources and Environmental Engineering

The article reviews federal law application peculiarities in the conditions of the limitation of its action in some regions of the Russian Federation. It is established that there is certain urban construction nihilism aggravating the legal position of subjects of the urban construction activities and preventing from implementation of the main aim of the urban construction activities, i.e. securing stable and complex development of the territories under construction. The authors give proposals for further improvement of law in terms of creation of special conditions for land plot selection in the conditions of the Far Eastern Hectare Program.

**Keywords:** land plots, free provision, random selection, urban construction regulation.

Недавнее отнесение Забайкальского края и Республики Бурятия к Дальневосточному федеральному округу обусловило распространение на их территории всех правовых и экономических институтов развития, которые созданы в последнее время в Российской Федерации. Одним из, безусловно, важных является институт, урегулированный Федеральным законом № 119-ФЗ от 1 мая 2016 г. с трудновоспроизводимым названием «Об особенностях предоставления гражданам земель-

ных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В обыденном обращении этот закон известен как «программа Дальневосточного гектара», хотя закон и не предусматривает соответствующих программных способов его реализации.

Прежде всего, следует отметить несомненную важность инициативы, связанной с принятием данного закона, и той роли, которую он призван сыграть в государственной расселенческой политике. Ни для кого не является секретом, что в Дальневосточном и, отчасти, в Сибирском федеральных округах наблюдается нарастающая тенденция сокращения численности населения, обусловленная, в том числе, высокими темпами отрицательной внешней миграции. Будучи наложенной на растущую внутреннюю миграцию (переток населения в административные центры регионов), эти процессы приводят к фактическому обезлюживанию значительной части удаленных сельских территорий и российского приграничья. Принятый федеральный закон, хотя это и не декларируется непосредственно в его тексте, направлен на преодоление наблюдаемых тенденций и призван способствовать переселению россиян (а теперь и соотечественников, проживающих за границей) в Дальневосточные регионы.

Однако есть и вторая цель, которая, несомненно, является не менее важной — повысить привлекательность регионов для аборигенного населения за счет расширения его возможностей на решение жилищных проблем и занятие малым предпринимательством.

Правовой механизм достижения указанных целей заключается в бесплатном предоставлении земельного участка, площадью до одного гектара, каждому заинтересованному физическому лицу для осуществления любой предметной деятельности, предусмотренной действующим законодательством (ч. 1, ст. 2 названного Федерального закона).

Против такой весьма социально значимой идеи и соответствующего правового подхода трудно что-либо возразить, хотя для многих видов экономической деятельности площадь в один гектар является совершенно недостаточной.

Вместе с тем сомнения вызывает способ реализации права на «Дальневосточный гектар», закрепленный в названном законе. Он заключается в самостоятельном формировании и произвольном выборе местоположения земельного участка заинтересованным лицом (ст. 4 названного Федерального закона). В качестве основного довода в пользу такого подхода являются соображения о снижении административных барьеров для выбора участка (к сожалению, современная российская, часто коррупционная, практика предоставления земельных участков действительно становится непреодолимым препятствием для их получения заинтересованными лицами в установленном законом порядке). Однако, с другой стороны, такой способ становится проявлением определенного правового градостроительного нигилизма, порождающего реальные последствия для участника «программы».

Мы можем указать как минимум на три обстоятельства, объективно подвергающие риску участника «программы» в связи с произвольным выбором земельного участка. Во-первых, местоположение участка может быть связано с наличием на данной территории риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, о которых участник «программы» не информирован априори. Прежде все-

го, это конечно природные факторы, поскольку указанные территории, как правило, не изучены и отсутствуют результаты инженерных изысканий. Территория может оказаться совершенно непригодной для любого строительства по инженерно-геологическим, гидрогеологическим, гидрологическим и иным природным условиям. На практике это означает, что построенные объекты могут разрушиться на нестабильных грунтах либо подвергнуться паводковым наводнениям или подтоплениям грунтовыми водами, или, наконец, окажутся весьма уязвимыми для степных или лесных природных пожаров. Во-вторых, осуществляя произвольный выбор участка для сельскохозяйственных целей, участник «программы» подвергается риску, связанному с низкой изученностью качества почв, наличию внешних природных факторов, снижающих плодородие земель (например, заболоченность). В-третьих, и это наиболее важное обстоятельство, при выборе участка участник «программы» ничего не знает о состоянии окружающей инженерной и транспортной инфраструктуры. В группу рисков входит плохая транспортная доступность территории и низкая энергетическая доступность (в том числе и по наличию свободной электрической мощности или стоимости затрат на присоединение к сетям). Как правило, отсутствует любая информация о доступности водных ресурсов питьевого качества вблизи выбираемого участка.

Кроме указанных рисков, свобода выбора участка для постоянного проживания и осуществления деятельности стимулирует локальное рассеянное расселение на территории региона, т.е. формирование преобладающего «хуторного типа расселения». Таким образом, вместо наблюдаемой в настоящее время концентрации населения и ликвидации сверхмалых населенных пунктов по мере миграции или естественной убыли их жителей, мы получаем обратный процесс стихийной организации сверхмалых населенных мест. Задумаемся — хорошо ли это. Основной проблемой российской действительности является низкое качество жизни населения именно в таких удаленных сверхмалых населенных местах. Эти места лишены социальной инфраструктуры (прежде всего объектов здравоохранения и образования) и часто транспортно недоступны. Создание новых объектов инфраструктуры для таких мест экономически не оправдано, а для самих жителей экономически неподъемно. Зачем же тогда создавать основу для продуцирования дискредитировавшей себя еще с конца XIX века системы расселения, совершенно не актуальной для современной реальности.

Основным трендом демографической и расселенческой политики в Дальневосточном регионе (да в целом по России, за исключением крупных агломераций) является создание устойчивых систем расселения, полностью обеспеченных объектами современной инфраструктуры в сельской местности, приближающих качество жизни сельского населения к городскому. Это означает, что численность населения локальных сельских образований, устойчивых в социальном смысле, должна быть не менее трех тысяч жителей и не более десяти тысяч (тогда село тяготеет к населенному пункту городского типа). Должна быть обеспечена альтернативная система занятости населения (с учетом его поло-возрастной структуры) и доступных для ис-

пользования местных природно-сырьевых ресурсов. Такая система расселения, безусловно, привлекательна и только она способствует росту внешней иммиграции. Однако при стихийном способе организации выбора земельных участков такая система расселения не может быть реализована в принципе.

Человечество не изобрело ничего более достойного для регулирования расселенческих процессов, чем градостроительное регулирование. Может быть не совсем оптимальные и ресурсно-затратные методы управления градостроительными процессами, обозначенные в действующем градостроительном законодательстве (как и в градостроительном праве других стран), тем не менее являются единственными, проверенными тысячелетней практикой правовыми и научно-техническими методами. Они утверждают, что в основе регулирования системы расселения должны быть научно-обоснованные решения и рекомендации (основанные на научных изысканиях и исследованиях). Архитектурно-планировочные решения создают оптимальные условия для формирования земельных участков, применительно к любым видам предметной деятельности, а также оптимизируют (во всех смыслах) территориальную инфраструктуру. Почему тогда мы сознательно отказываемся от использования этих методов в угоду конъюнктурной идеи стихийного саморасселения, опираясь исключительно на сомнительные итоги столыпинской реформы вековой давности либо на наиболее неудачные расселенческие эксперименты советской эпохи и, наконец, к счастью, ушедшую в прошлое практику произвольного выбора земельных участков под строительство при отсутствии документов территориального планирования.

Мы сознательно не станем анализировать современное состояние реализации «программы Дальневосточного гектара» и ее критику экспертами и медиа-ресурсами, чтобы «не выплеснуть из лохани ребенка с грязной водой». Мы лишь попробуем доказать, что «программа Дальневосточного гектара» может стать эффективной и действенной при определенном градостроительном ее сопровождении. Для этого сначала обратимся к некоторым статьям вышеуказанного закона.

Начинается формирование территорий, предназначенных для реализации закона с формирования тех ее частей, которые недопустимо использовать в указанных целях в соответствии с законодательством региона. В соответствии с ч. 3 ст. 2 названного закона «Законами субъектов Российской Федерации, указанных в ст. 1 настоящего Федерального закона, *могут быть* определены территории, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены в безвозмездное пользование в соответствии с настоящим Федеральным законом». Согласно ч. 3.2. указанной статьи «Проект закона субъекта Российской Федерации должен содержать согласованные с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим на территории Дальневосточного федерального округа функции по координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, описание местоположения территорий, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены в безвозмездное пользование

в соответствии с настоящим Федеральным законом, площадь таких территорий и основания, по которым земельные участки в границах таких территорий не могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование». На наш взгляд в этой статье уже присутствует двойное толкование. Границы каких участков должны быть установлены? Тех, которые сочтет необходимым орган государственной власти региона (ведь он может их установить, а может и не делать этого вовсе согласно ч. 3 ст. 2 названного Федерального закона). А может быть тех территорий, которые не могут быть предоставленными в соответствии с Федеральным законом, тогда это территории, поименованные в ст. 7 названного Федерального закона. Мы склоняемся к первому толкованию, поскольку границы территорий, упомянутых в ст. 7, должны быть установлены повсеместно в ином урегулированном законом порядке и являются сведениями, содержащимися в составе Единого государственного реестра недвижимости. В любом случае дальнейшего определения состава таких «земель нельзя» названный Федеральный закон не содержит, что означает, что запретный статус может быть определен для любых территорий.

Именно здесь возникает первая градостроительная интрига. Если бы орган государственной власти, определяющий «земли нельзя», руководствовался приматом градостроительного законодательства, то он должен был бы закрыть все территории, которые не предназначены либо не рекомендованы в силу известных рисков для градостроительного использования. Такие территории известны, они выявляются в результате анализа комплексного развития территории в муниципальных образованиях при подготовке документов территориального планирования муниципальных районов и поселений. Иными словами, в генеральных планах и схемах территориального планирования районов (при соответствующем научно-методическом уровне их подготовки) уже содержатся сведения о ранжировании территорий по степени благоприятности для градостроительного использования с учетом всех возможных факторов. При этом, конечно, далеко не все из указанных территорий предполагается в дальнейшем использовать в градостроительных целях (как правило, это проценты от общей площади таких территорий). Таким образом, региональный закон способен исключить из «программы Дальневосточного гектара» все территории, потенциально неблагоприятные для последующего градостроительного использования, чем снизить многие риски и обеспечить рациональное использование существующей и планируемой территориальной инфраструктуры при соответствующем использовании принятых документов территориального планирования.

Мы провели оценку таких территорий Забайкальского края на основе ранее подготовленной нами схемы территориального планирования Шилкинского муниципального района и выявили, что в этом, достаточно привлекательном для реализации мероприятий «программы Дальневосточный гектар» районе, имеются территории благоприятные для градостроительного использования общей площадью — 1 360 км<sup>2</sup>, на которых, соответственно, может быть образовано 136 000 участков площадью в один гектар. Это соизмеримо с числом запросов земельных участков

во всем Дальневосточном федеральном округе до настоящего момента. При этом в границах указанных территорий имеются земли всех категорий, которые способны удовлетворить любые запросы по видам разрешенного использования земельных участков (сельскохозяйственного назначения, лесного и водного фонда и земли населенных пунктов). Естественно, что на этих территориях имеются земельные участки, которые не могут быть предоставлены по «программе Дальневосточный гектар» в силу федерального закона (ст. 7 названного Федерального закона). По нашим оценкам доля таких земель в упомянутом выше районе в составе территорий, благоприятных для градостроительного использования, не превышает 85%. Таким образом, в каждом их центральных районов края может быть образовано на необремененных землях не менее двадцати тысяч участков. Соответственно в основной группе районов (22 муниципальных района) их может быть образовано как минимум четыреста тысяч. И все это на территориях, благоприятных для градостроительного использования, с относительно доступной инфраструктурой и с широким спектром разрешенных видов использования.

В реальной практике подготавливаемые в субъектах Дальневосточного федерального округа законы о составе «земель нельзя» в лучшем случае корректируют правовые недостатки в организации деятельности органов власти по установлению границ обремененных земельных участков и зон с особыми условиями использования территорий, а также границ территорий с особым охраняемым статусом. Поскольку последние не внесены в состав сведений ЕГРН, то их часто «грубо обрисовывают» в составе «земель нельзя». Конечно, при этом невозможно достоверно отобразить территории, статус которых устанавливается ненормативным способом (т.е. через специальное проектирование). Поэтому в отдельных случаях земельный участок для ИЖС (индивидуального жилищного строительства) может впоследствии попасть в санитарно-защитную зону того или иного производственного объекта и так далее. В любом случае результаты такой деятельности по установлению границ не бесполезны и расширяют информационные ресурсы о фактическом использовании территории субъекта Российской Федерации.

Федеральное законодательство не регулирует состав «земель нельзя» и соответственно не определяет весьма важную позицию, относится ли к ним земли в границах населенных пунктов. Вместе с тем не секрет, что более 60% земельных участков по «программе Дальневосточного гектара» востребованы для ИЖС. Если их не располагать в населенных пунктах, то со временем возникнут вопросы, обозначенные нами выше и связанные со стихийным саморасселением, формированием новых сверхмалых населенных пунктов и т.д. Следовательно, исключение территорий населенных пунктов полностью из действия «программы Дальневосточного гектара» представляется сомнительным именно в отношении участков, востребованных для ИЖС.

Таким образом, на наш взгляд, статьи Федерального закона, регулирующие вопросы формирования территорий, исключаемых из «программы Дальневосточного гектара», требуют дополнения в части, касающейся установления конкретного це-

левого назначения или вида разрешенного использования указанных территорий.

Открытие части территории субъекта Российской Федерации для целей реализации «программы Дальневосточного гектара», по нашему убеждению, не создает достаточных условий для оптимального выбора земельного участка по наиболее востребованному виду использования — для ИЖС. Стихийный некаленифицированный выбор местоположения и формирования границ земельного участка влечет за собой отсутствие соблюдения основ планировочной организации территории и, как правило, появление градостроительных ошибок, затрудняющих или исключающих возможность использования участка по назначению. Как известно, полную гарантию рациональной организации планировочной структуры может дать только организованная планировочная деятельность, т.е. подготовка документации по планировке территории. Федеральный закон не предусматривает такую деятельность как обязательную, но и не исключает возможность ее осуществления на этапах, предшествующих выбору земельного участка. Собственно такая возможность определена уже прямым действием Градостроительного кодекса Российской Федерации, который не содержит исключений, связанных с реализацией «программы Дальневосточного гектара».

Практически это означает, что органы государственной власти и местного самоуправления могут при подготовке документов территориального планирования и градостроительного зонирования предусматривать формирование функциональных и соответствующих территориальных зон, предназначенных для размещения участков под ИЖС по «программе Дальневосточного гектара». Оптимальным с градостроительной точки зрения будет формирование регулярной квартальной застройки, предусматривающей возможность образования участков площадью до 0,5 га, которые впоследствии могут быть объединены по смежеству. Также могут быть образованы соответствующие территориальные зоны индивидуальной жилой застройки и зоны транспортных коммуникаций, которые и обеспечат организованный выбор и формирование границ земельных участков под ИЖС и формирование участков земель общего пользования для инженерной и транспортной инфраструктуры (если в соответствии с законодательством сведения об их границах будут внесены в состав сведений ЕГРН). При этом неважно, располагаются ли такие зоны внутри границ существующего населенного пункта или прилегают к его границам. Также очевидно, что для новых населенных территорий оказывается доступной и социальная инфраструктура существующих населенных мест, к которым такие зоны тяготеют.

Пример такого градостроительного решения подготовлен нами при внесении изменений в генеральный план и правила землепользования застройки сельского поселения «Сивьяковское», расположенное в непосредственной близости от города Чита — административного центра Забайкальского края (рис. 1).

В самом общем случае возможно формирование в местах приоритетного расселения, например, на приграничной территории субъекта Российской Федерации соответствующих

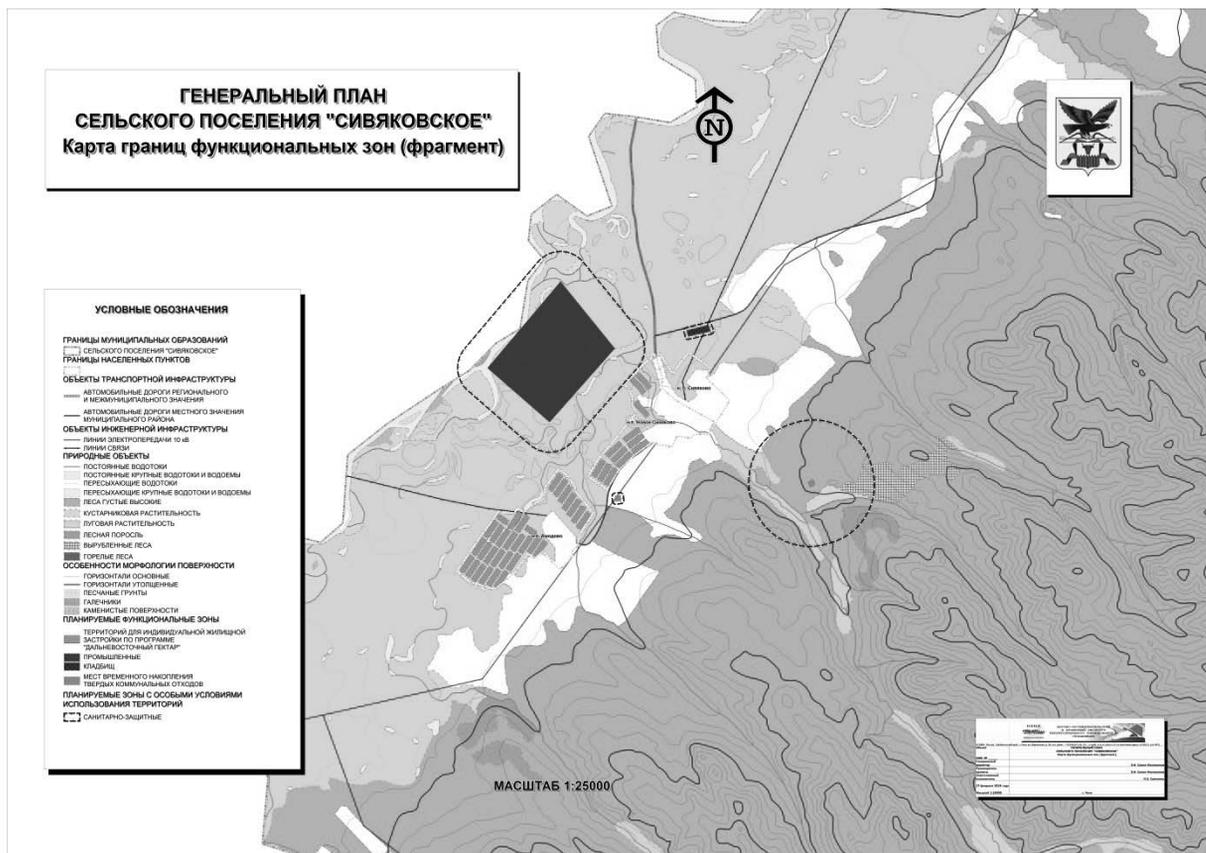
функциональных и территориальных зон для выбора земельных участков под ИЖС по «программе Дальневосточного гектара», в итоге образующих территории новых населенных мест. На наш взгляд подобные градостроительные решения соединяют возможности свободного и бесплатного получения земельного участка под ИЖС и создание условий для устойчивого и комплексного развития территории в соответствии с нормами градостроительного права. Такие проекты могут оказаться привлекательными для переселенцев из других регионов, в том числе по программам переселения соотечественников, когда возможно анклавное расселение больших групп населения из других мест с сохранением традиций, бытований и хозяйственных укладов, т.е. без сложностей адаптации к условиям другого местного социума.

Могут также подготавливаться решения по предоставлению земельных участков в целях осуществления экономической деятельности, например, сельскохозяйственной. Так, в сельском поселении «Домнинское», расположенном также в центральном муниципальном районе «Читинский район», нами сделано предложение о внесении в генеральный план поселения функциональной зоны для выбора 60 участков по «программе Дальневосточного гектара» на этот раз для осуществления сельскохозяйственной деятельности (очевидно в форме личного подсобного хозяйства или малой фермы). Подобное решение

позволяет жителям населенного пункта Домна и другим лицам в установленном законом порядке организовать малые формы экономической деятельности, способные повлиять на существующее социально-экономическое положение поселения и экономику домашних хозяйств.

Таким образом, богатство методов градостроительного регулирования позволяет существенно расширить спектр решений, не препятствующих осуществлению экономической деятельности и организующих переселенческие процессы с использованием «программы Дальневосточного гектара».

Отметим еще одно, немаловажное обстоятельство, связанное с использованием сформированных земельных участков в соответствии с требованиями ст. 8 названного Федерального закона. Часть 4 этой статьи указывает на обусловленность градостроительного использования земельного участка не по востребованному назначению, а по тому, что установлено градостроительным регламентом для соответствующего вида территориальных зон. Поскольку действующее градостроительное законодательство требует проведения градостроительного зонирования применительно ко всем территориям муниципальных образований, за исключением межселенных территорий (ч. 1-2 ст. 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации), то виды разрешенного использования земельных участков будут фактически установлены для всей его территории (т.е.



**Рис. 1.** Отображение в генеральном плане границ функциональных зон, предназначенных для градостроительного использования под ИЖС в границах населенных пунктов по «программе Дальневосточного гектара»

для всех категорий земель, входящих в состав муниципального образования). Это означает, что при выборе местоположения земельного участка заявитель должен самостоятельно установить соответствие его назначения установленному виду разрешенного использования, иначе он не сможет использовать его по предполагаемому назначению. При этом заявитель, определивший назначение участка, не соответствующее установленному виду разрешенного использования, не получит отказа уполномоченного органа, поскольку такое основание для отказа не предусмотрено ст. 7 названного Федерального закона. Следовательно, он будет введен в заблуждение тем, что участок ему будет предоставлен, а использовать его в предполагаемых целях он не сможет.

Таким образом, участник «программы» может оказаться в ситуации, когда ему придется инициировать внесение изменений в правила землепользования и застройки муниципального образования для того, чтобы осуществлять на участке градостроительную деятельность, в которой он заинтересован.

Очевидно, что рассмотренные выше нормы создают неустраняемые препятствия для реализации участниками «программы» инициатив по ИЖС вне границ населенных пунктов в отношении территорий, для которых проведено градостроительное зонирование, априори исключающее такой вид разрешенного использования.

В связи с отмеченными правовыми недостатками и целям совершенствования системы законодательного регулирования вопросов совместного применения правовых институтов развития Дальнего Востока и норм градостроительного и земельного права нам представляется целесообразным дополнить названный Федеральный закон следующим образом:

Во-первых, возможно уточнение ч. 3, ст. 2 путем установления следующей редакции: «Законами субъектов Российской Федерации, указанных в статье 1 настоящего Федерального закона, могут быть определены территории, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены в безвозмездное пользование для определенных целей в соответствии с частью 1 статьи 2 настоящего Федерального закона». Часть 3.2. также подлежит уточнению: «Предусмотренный частью 3.1 настоящей статьи проект закона субъекта Российской Федерации должен содержать согласованные с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим на территории Дальневосточного федерального округа функции по координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, описание местоположения территорий, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены в безвозмездное пользование в соответствии с частью 1 статьи 2 настоящего Федерального закона, площадь таких территорий и основания, по которым земельные участки в границах таких территорий не могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование».

Во-вторых, ч. 1 ст. 3 названного Федерального закона следует дополнить п. 11, в котором указать, что в составе сведений федеральной информационной системы должна содержаться информация «об установленных границах территориальных

зон, для которых утверждены градостроительные регламенты, с указанием видов разрешенного использования земельных участков».

В-третьих, ч. 1 ст. 4 названного Федерального закона следует дополнить п. 8, в котором указать, что в заявлении о предоставлении земельного участка указывается «предполагаемый вид разрешенного использования земельного участка, в соответствии с действующим земельным законодательством».

В-четвертых, ст. 7 названного Федерального закона следует дополнить п. 26, в котором указать, что заявителю может быть отказано в предоставлении участка в случае, если «предполагаемый вид разрешенного использования земельного участка не соответствует виду разрешенного использования земельного участка, установленному для данной территориальной зоны утвержденным градостроительным регламентом».

Наконец, в градостроительном законодательстве и в законодательстве о государственной регистрации недвижимости должны появиться соответствующие нормы, обусловленные действием ч. 10 ст. 8 названного Федерального закона, а предусматривающие: информирование органом, уполномоченным на ведение ЕГРН, органов местного самоуправления муниципальных образований об изменении видов разрешенного использования земельных участков, предоставленных по «программе Дальневосточного гектара» и об отнесении его к определенной категории земель; обязанности органов местного самоуправления по внесению в установленные сроки изменений в карты градостроительного зонирования в составе правил землепользования и застройки муниципальных образований в части, касающейся указанных земельных участков; обязанности участника «программы Дальневосточного гектара» по выполнению в установленные сроки требований, предусмотренных действующим земельным законодательством по установлению границ зон с особыми условиями использования территорий, связанных с выбранным видом разрешенного использования земельных участков (прежде всего санитарно-защитных зон) и другие требования, вытекающие из существа действующего градостроительного и земельного права, поскольку особый порядок предоставления земельных участков, предусмотренный названным Федеральным законом, не умаляет действия других законодательных актов в отношении использования земельных участков по выбранному назначению.

Наши предложения по дальнейшей законодательной работе показывают, что градостроительный нигилизм, обусловленный действием названного Федерального закона, имеет место и может быть преодолен впоследствии. Однако абсолютные гарантии осуществления выбранной предметной деятельности в режиме минимального риска может предоставить только специально подготовленный раздел в составе документов территориального планирования и градостроительного зонирования, создающий условия для свободного и беспрепятственного формирования и использования земельных участков участниками «программы Дальневосточного гектара» в наиболее благоприятных в градостроительном отношении частях территории муниципального образования.

## Консультация эксперта

**Елистратова Наталья,**  
эксперт службы правового консалтинга «Гарант»

**Застройщик приобрел земельный участок для строительства пяти зданий апарт-апартаментов с привлечением средств участников долевого строительства на основании Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ. Межевание общего земельного участка с учетом подъездных путей, пожарных проездов и других участков общего пользования не производилось. В настоящий момент право собственности на земельный участок оформлено на застройщика, который уплачивает земельный налог в отношении всего участка. Как уплачивать земельный налог, если на одном земельном участке ведется поэтапная застройка и сдача в эксплуатацию апарт-апартаментов?**

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

До передачи прав на земельные участки собственникам апарт-апартаментов обязанность по уплате земельного налога лежит на застройщике.

В связи с поэтапной застройкой полагаем, что застройщику целесообразно произвести межевание земельного участка под строительство каждого объекта с учетом земельных участков общего пользования.

Собственник отдельных помещений становится налогоплательщиком земельного налога после государственной регистрации права собственности на объект недвижимости. Условие о переходе прав на земельный участок под апарт-апартаментами исходя из кадастровой стоимости земельного участка, отнесенного к зданию апарт-апартаментов, и доли помещений в общей площади здания целесообразно включить в договор с участником долевого строительства.

**Обоснование позиции:**

В соответствии с п. 1 ст. 390 и п. 1 ст. 391 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ) налоговая база по земельному налогу определяется в отношении каждого земельного участка как его кадастровая стоимость, указанная в Едином государственном реестре недвижимости по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом.

Согласно п. 1 ст. 388 НК РФ налогоплательщиком земельного налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками, признаваемыми объектом налогообложения в соответствии со ст. 389 НК РФ, на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. Указанные права подлежат государственной регистрации и удостоверяются документами в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (ст. 25, 26 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ), Письма Минфина России от 19.07.2012 № 03-05-04-02/66, от 11.07.2008 № 03-05-05-02/49, от 04.04.2008 № 03-05-05-02/19, от 08.11.2007 № 03-05-06-02/125).

Налогоплательщики-организации самостоятельно определяют налоговую базу и исчисляют сумму земельного налога на основании сведений Единого государственного реестра недвижимости (далее — ЕГРН) о каждом земельном участке, принадлежащем им на праве собственности или праве постоянного (бессрочного) пользования (п. 3 ст. 391 НК РФ). Для налогоплательщиков — физических лиц налоговая база и исчисление суммы земельного налога производятся налоговыми органами на основании сведений, представляемых в налоговые органы органами, осуществляющими государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, также исходя из тех данных, которые имеются в ЕГРН (п. 4 ст. 391 НК РФ). Смотрите также Письмо Минфина России от 24 апреля 2017 г. № 03-05-04-02/24445.

Согласно подп. 6 п. 2 ст. 389 НК РФ (вступил в силу с 01.01.2015) не признаются объектом налогообложения по земельному налогу участки, входящие в состав общего имущества многоквартирного дома. Однако из буквального прочтения данной нормы следует, что она распространяется только на земельные участки под многоквартирными домами.

Многоквартирный дом (как здание в целом) является объектом непроизводственного (жилого) назначения (независимо от наличия в нем нежилых помещений), в отличие от объектов производственного назначения, к которым относятся объекты, предназначенные для использования их в производстве товаров, выполнении работ, оказании услуг (Определение Верховного Суда Российской Федерации (далее — ВС РФ) от 21.09.2016 № 302-КГ16-11410). В отличие от многоквартирных жилых домов, пригодных для постоянного проживания, к строительству которых предъявляются особые требования в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности (Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ), апарт-апартаменты с законодательной точки зрения нельзя отнести к жилому фонду. Данные объекты относятся к категории нежилых помещений, предназначенных для временного проживания.

Если с точки зрения законодательства апартаменты нельзя признать жилыми помещениями, т.е. многоквартирным домом, значит, земельные участки под апартаментами являются объектом налогообложения по земельному налогу в общеустановленном порядке.

Вместе с тем в п. 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее — ВАС РФ) от 23 июля 2009 г. № 64 указано, что при рассмотрении споров, связанных с определением правового режима общего имущества здания, помещения в котором принадлежат на праве собственности нескольким лицам, судам необходимо исходить из того, что отношения собственников помещений, расположенных в нежилом здании, возникающие по поводу общего имущества в таком здании, прямо законом не урегулированы. Поэтому в соответствии с п. 1 ст. 6 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) к указанным отношениям подлежат применению нормы законодательства, регулирующие сходные отношения, в частности ст. 249, 289, 290 ГК РФ. В силу этого собственнику отдельного помещения в здании во всех случаях принадлежит доля в праве общей собственности на общее имущество здания.

Согласно ст. 249 ГК РФ каждый участник долевой собственности обязан соразмерно со своей долей участвовать в уплате налогов, сборов и иных платежей по общему имуществу, а также в издержках по его содержанию и сохранению.

Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 214-ФЗ) регулирует отношения, связанные с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости для возмещения затрат на такое строительство и возникновением у участников долевого строительства права собственности на объекты долевого строительства и права общей долевой собственности на общее имущество в многоквартирном доме и (или) ином объекте недвижимости (п. 1 ст. 1 Закона № 214-ФЗ). На основе п. 5 ст. 16 Закона № 214-ФЗ у участника долевой собственности при возникновении права собственности на объект долевого строительства одновременно возникает доля в праве собственности на общее имущество, которая не может быть отчуждена или передана отдельно от права собственности на объект долевого строительства. Государственная регистрация возникновения права собственности на объект долевого строительства одновременно является государственной регистрацией неразрывно связанного с ним права общей долевой собственности на общее имущество.

При этом в Законе № 214-ФЗ прямо не прописано, что земельные участки под объектами недвижимости также относятся к общему имуществу участников долевого строительства (по аналогии с вышеприведенными нормами ч. 1 ст. 16 Закона № 189 и п. 4 ч. 1 ст. 36 ЖК РФ). То есть земельный участок под апартаментами, не признаваемыми жилым фондом, не поступает автоматически и безвозмездно в собственность граждан и юридических лиц, являющихся собственниками отдельных помещений в здании, как это предусмотрено жилищным законодательством.

Однако, исходя из принципа платности пользования землей и перехода права пользования земельным участком к собственникам находящихся на нем зданий и сооружений (подп. 7 п. 1 ст. 1, п. 1 ст. 35, п. 4 ст. 35 Земельного кодекса Российской Федерации, п. 1 ст. 552, ст. 273 Гражданского кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации), участник долевого строительства, приобретший в собственность апартаменты, после государственной регистрации своего права собственности на помещения должен также нести налоговые издержки по земельному налогу в отношении земельного участка, на котором расположено здание. Каждый собственник помещений в здании обязан платить земельный налог исходя из соотношения площади своих помещений и площади здания в целом.

При этом полагаем, что границы участка под каждым зданием с учетом территории общего пользования целесообразно четко зафиксировать в проекте межевания территории (далее — ПМТ) (ч. 2 ст. 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации). При отсутствии утвержденного ПМТ на участок под каждым зданием единственным критерием определения границ участка, по сути, остается фактическое землепользование. При этом нужно иметь в виду, что порядок определения границ участков под зданиями в конкретном регионе или муниципальном образовании может регулироваться земельным законодательством не только на федеральном, но и на региональном уровне.

Без формирования земельного участка под зданием апартаментов обязанность по уплате земельного налога у собственников помещений в апартаментах не возникает (п. 2 Постановления Пленума ВАС РФ от 23.07.2009 № 54, Постановление Президиума ВАС РФ от 01.06.2010 № 364/10, Определение Судебной коллегии ВС РФ от 12.07.2006 № 5-Г06-57, Постановления ФАС Поволжского округа от 09.11.2010 № А12-10992/2009, ФАС Северо-Западного округа от 20.10.2009 № А13-11643/2008, Письмо Минфина России от 25.02.2010 № 03-05-04-02/23, от 30.12.2009 № 03-05-05-02/88, от 11.05.2010 № 03-05-05-02/34, Письмо ФНС России от 04.06.2010 № ШС-37-3/307).

До передачи прав на земельные участки собственникам апартаментов обязанность по уплате земельного налога лежит на застройщике. Обязанность по уплате земельного налога может перейти к собственникам помещений в апартаментах (этап строительства) после обособления прав пользования в отношении участка под отдельно стоящим зданием апартаментов с учетом территории общего пользования.

В связи с поэтапной застройкой полагаем, что застройщику целесообразно произвести межевание земельного участка под строительство каждого объекта с учетом земельных участков общего пользования. Собственник отдельных помещений становится налогоплательщиком земельного налога после государственной регистрации права собственности на объект недвижимости. Условие о переходе прав на земельный участок под апарт-ментами исходя из кадастровой стоимости земельного участка, отнесенного к зданию апарт-ментов, и доли помещений в общей площади здания целесообразно включить в договор с участником долевого строительства.

Отметим также, что при рассмотрении споров о распределении между собственниками объектов недвижимости расходов на содержание земельного участка суды руководствуются положением, что факт отсутствия правоустанавливающих документов на земельные участки не может служить основанием для освобождения фактического землевладельца и землепользователя от платы за землю, поскольку оформление таких документов зависит от волеизъявления последнего. То есть с фактического землевладельца и землепользователя плата за землю может быть взыскана в судебном порядке. При наличии спора размер этой платы будет определяться судом, рассматривающим конкретное дело.

## Градостроительная деятельность на исторических территориях города Москвы

**Забелина Елена Павловна,**  
доцент кафедры конституционного и муниципального права  
Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина,  
кандидат юридических наук

[zabelina\\_ep@mail.ru](mailto:zabelina_ep@mail.ru)

В настоящей статье раскрывается понятие исторической территории города Москвы, порядок предоставления необходимых документов для осуществления на исторических территориях города Москвы градостроительной деятельности.

**Ключевые слова:** Москва, правительство Москвы, историческая территория, градостроительный план, градостроительный регламент, историко-культурный опорный план, Генеральная схема особого регулирования градостроительной деятельности, закон.

### Urban Construction Activities in Historical Territories of Moscow

**Zabelina Elena P.**  
Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University  
PhD (Law)

This article describes the concept of the historical territory of the city of Moscow, a strand of providing the necessary documents for the implementation of the historical territories of the city of Moscow urban development.

**Keywords:** Moscow, government of Moscow, historical territory, town-planning plan, town-planning regulations, historical and cultural reference plan, General scheme of special regulation of town-planning activity, law.

Градостроительная деятельность в Москве осуществляется с учетом специфики статуса данного города. Во-первых, Москва — это город федерального значения, во-вторых — это субъект Российской Федерации, и, конечно же, Москва — это столица Российской Федерации. Учитывая данные обстоятельства и признавая, что Москва — это крупнейший исторический и культурный центр не только нашего государства, но и международного уровня, градостроительная политика органов государственной власти столицы основывается на большом массиве нормативных актов

федерального и регионального уровня в сфере градостроительства.

Одним из направлений градостроительной деятельности, осуществляемой на территории города Москвы, является деятельность на ее исторических территориях.

В федеральном законодательстве отсутствует легальное определение понятия «исторические территории»<sup>1</sup>. Данный

<sup>1</sup> В паспорте федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 дека-

термин используется в Градостроительном кодексе Российской Федерации (ст. 13.1) и правилах подготовки и утверждения проекта планировки территории в отношении территорий исторических поселений федерального значения<sup>2</sup>. Однако смысловая нагрузка понятий «исторические поселения» и «исторические территории» не уточняется.

Московский законодатель в ст. 1 Закона города Москвы от 9 июня 2004 г. № 40 «Об особом порядке регулирования градостроительной деятельности на исторических территориях города Москвы и на территориях зон охраны объектов культурного наследия в городе Москве»<sup>3</sup> (далее — Закон города Москвы от 9 июня 2004 г. № 40) определяет, что к историческим территориям города Москвы относятся территории объектов культурного наследия (памятников, ансамблей, достопримечательных мест), иные части территории города Москвы с исторически сложившимися планировочной структурой, ландшафтом, характером застройки, а также обладающие иными характеристиками, представляющими культурную ценность<sup>4</sup>. Наиболее полное определение сформулировано в Постановлении Правительства Москвы от 3 мая 2005 г. № 313-ПП «Об утверждении Московских городских строительных норм «Положение о порядке проведения работ по рекультивации несанкционированных свалок в городе Москве», в котором исторические территории города — есть территории, в пределах которых расположены объекты недвижимого историко-культурного наследия, зоны их охраны, заповедные территории, а также иные историко-культурные ценности, созданные в прошлом и представляющие эстетическую, социально-культурную, историческую, археологическую, архитектурную, градостроительную или иную ценность, приобретенную в процессе исторического развития, имеющие особый режим регулирования градостроительной деятельности, определяемый и контролируемый специально уполномоченным государственным органом охраны памятников<sup>5</sup>.

бря 2018 г. № 3 речь идет о реализации отдельных мероприятий по восстановлению и развитию исторических территорий городов Российской Федерации.

<sup>2</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16; Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июля 2017 г. № 887 «Об утверждении Правил подготовки и утверждения проекта планировки территории в отношении территорий исторических поселений федерального значения» // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5071.

<sup>3</sup> Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 39.

<sup>4</sup> В то же время в Градостроительном кодексе города Москвы используется понятие «историческая зона». Согласно ст. 58 указанного кодекса историческими зонами являются территории (кроме территорий объектов культурного наследия), в пределах которых полностью или частично сохранились исторически сложившиеся или типичные для определенного исторического периода элементы планировочной структуры, природного, природно-антропогенного, городского ландшафта, масштаб, структура и форма застройки, элементы и характер благоустройства территории, иные характеристики городской среды и особенности облика города, представляющие собой историческую, градостроительную, архитектурную и художественную ценность // Градостроительный кодекс города Москвы // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. № 42.

<sup>5</sup> Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 38.

Территория города Москвы или ее часть может быть признана исторической в порядке, предусмотренном Градостроительным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами, Градостроительным кодексом города Москвы, специальными законодательными и иными актами города Москвы. Так, например, Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ)<sup>6</sup> установлены требования к определению границ территорий памятников, ансамблей, достопримечательных мест, требования к градостроительной деятельности, в том числе соответствующие ее ограничения на этих территориях.

Законодательно определена не только процедура признания территории исторической, но и порядок регулирования градостроительной деятельности на такой территории.

В частности, отнесение территории города Москвы или ее части к категории исторической осуществляется Правительством Москвы. С инициативой об отнесении территории города Москвы или ее части к исторической выступает орган исполнительной власти города Москвы, который уполномочен в области охраны объектов культурного наследия, или орган архитектуры и градостроительства города Москвы при условии предоставления историко-культурного опорного плана территории города Москвы<sup>7</sup>, а также заключения государственной историко-культурной экспертизы.

Законом города Москвы от 9 июня 2004 г. № 40 закреплено, что на исторических территориях подлежат сохранению все градостроительные объекты и их характеристики, культурная ценность которых установлена, в том числе планировка, застройка, композиция, природный ландшафт, археологический слой, соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озелененными), объемно-пространственная структура, фрагментарное и руинированное градостроительное наследие, форма и облик зданий и сооружений, объединенных масштабом, объемом, структурой, стилем, материалами, цветом и декоративными элементами, соотношение с природным и созданным человеком окружением, а также другие ценные объекты и характеристики территории.

Законодательством города Москвы в градостроительной сфере в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации предусмотрено несколько видов градостроительной документации, необходимой для осуществления деятельности на исторической территории города Москвы. В связи с этим регулирование градостроительной деятельности на исторических территориях обеспечивается, в первую очередь, составлением историко-культурного опор-

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

<sup>7</sup> Постановление Правительства Москвы от 18 июля 2006 г. № 510-ПП (в ред. от 14.11.2017) «Об утверждении Положений о Городском реестре недвижимого культурного наследия и об Историко-культурном опорном плане территории города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 54.

ного плана территории города Москвы. Он является основой для отнесения частей территории города Москвы к историческим территориям, определения их границ, установления на указанных территориях особых требований, ограничений и условий градостроительной деятельности. План составляется в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ на основе историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований территории города Москвы и объектов градостроительной деятельности.

Историко-культурный опорный план содержит обозначения всех градостроительных элементов и сооружений, представляющих собой историко-культурную ценность, как сохранившиеся, так и утраченные, характеризующие этапы развития города Москвы. На плане обозначаются границы территорий памятников истории и культуры, границы зон их охраны, земельные участки, на которых расположены объекты, представляющие собой историко-культурную ценность.

Специальным видом градостроительной документации, необходимой для осуществления градостроительной деятельности на исторической территории города Москвы, является Генеральная схема особого регулирования градостроительной деятельности на исторических территориях. Генеральная схема разрабатывается в границах территории города Москвы с целью детализации положения Генерального плана развития территории города Москвы<sup>8</sup> на основе историко-культурного опорного плана и утверждается Правительством Москвы.

Генеральная схема особого регулирования градостроительной деятельности на исторических территориях определяет основные требования к регулированию градостроительной деятельности на исторических территориях, основные меры по сохранению, регенерации и развитию исторических территорий, предложения по разработке государственных программ (подпрограмм государственных программ) города Москвы в области сохранения, регенерации, развития исторических территорий.

При осуществлении градостроительной деятельности на исторической территории Москвы должны учитываться специальные градостроительные нормативы и правила проектирования планировки и застройки на исторических территориях. За нарушение нормативов градостроительного проектирования на исторических территориях города Москвы предусмотрена административная ответственность — наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц — от одной тысячи до двух тысяч пятисот рублей; на юридических лиц — от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Закон города Москвы от 5 мая 2010 г. № 17 (в ред. от 27.12.2017) «О Генеральном плане города Москвы» // Тверская, 13. 2010. 3 июня.

<sup>9</sup> Статья 7.1 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях // Ведомости Московской городской Думы. 2008. № 12. Ст. 251.

Особое значение в градостроительной деятельности на исторических территориях города Москвы имеют градостроительные регламенты особого вида, которые устанавливаются для исторических территорий требования к осуществлению градостроительной деятельности на этих территориях, обеспечивают сохранение их исторического своеобразия и культурной ценности.

В соответствии с Законом города Москвы от 9 июня 2004 г. № 40 градостроительный регламент особого вида должен содержать графическую и текстовую части. Его графическая часть включает нанесенные на картографическую подоснову установленного вида границы исторических территорий, в том числе территорий памятников, ансамблей, достопримечательных мест; подлежащих сохранению исторических элементов планировочной структуры территории, в том числе границы улично-дорожной сети и кварталов (красных линий), домовладений, озелененных и других не подлежащих застройке частей территории, пешеходных связей; исторической и подлежащей сохранению застройки (линии регулирования застройки); частей территории с подлежащими сохранению историческими характеристиками застройки, ландшафта, озеленения, благоустройства.

Текстовая часть градостроительного регламента особого вида должна содержать описания требований к осуществлению градостроительной деятельности в границах, выделенных в графической части, в том числе: перечень запрещенных и (или) разрешенных видов градостроительной деятельности; условия осуществления разрешенных видов градостроительной деятельности, включающие характеристики, параметры и ограничения использования застройки, благоустройства территории, обязательные при осуществлении градостроительной деятельности, в том числе функциональное назначение, размеры и конфигурация зданий и сооружений, ограничения использования строительных материалов, цветовые решения, элементы благоустройства, включая ограничения размещения рекламы, приемы озеленения, организацию движения транспорта и пешеходов, размещение остановок транспорта и автостоянок.

Требования градостроительных регламентов особого вида определяются на основе сведений историко-культурного опорного плана и утверждаются Правительством Москвы, подлежат внесению в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности в городе Москве, являются обязательными при разработке, корректировке, актуализации градостроительной документации, действие которой распространяется на исторические территории; разработке проектов градостроительного межевания территорий; разработке актов разрешенного использования участков территории, предназначенных для строительства, реконструкции градостроительных объектов.

В соответствии с Законом города Москвы от 9 июня 2004 г. № 40 генеральный план развития территории города Москвы, градостроительные планы развития территорий административных округов, районов города Москвы, проекты планировки, проекты градостроительного межевания территорий, иная градостроительная документация, действие которой распространяется на исторические территории, должны

содержать разделы об обеспечении требований сохранения исторических территорий.

Требования к проектной документации для строительства и реконструкции градостроительных объектов на исторических территориях в городе Москве устанавливаются актами разрешенного использования, которые являются обязательными для заказчиков и разработчиков проектной документации.

Для осуществления градостроительной деятельности на исторических территориях города Москвы обязательна государственная экспертиза градостроительной и проектной документации. Порядок ее проведения предусматривает рассмотрение проектов указанной градостроительной и проектной документации экспертно-консультативным общественным советом по формированию городской среды при главном архитекторе города Москвы (далее — экспертно-консультативный общественный совет), а также Общественным советом по проблемам градостроительного развития и оформления архитектурно-художественного облика Москвы (далее — Общественный совет); согласованию проектов указанной градостроительной и проектной документации с соответствующим органом исполнительной власти города Москвы, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия; проведение государственной историко-культурной экспертизы указанной градостроительной и проектной документации.

Таким образом, следует отметить, что в настоящее время существует достаточно сложный порядок рассмотрения и согласования градостроительной и проектной документации для проведения работ на исторических территориях.

Сегодня невозможно осуществление какой-либо градостроительной деятельности на исторических территориях без участия широкого круга общественности, и, прежде всего, представленной профессиональной средой (представители творческих союзов, иных профессиональных общественных объединений и специалистов в области истории, культуры, градостроительства, архитектуры, изобразительного искусства, археологии, реставрации, экологии, социологии, права, а также из представителей органов исполнительной власти, уполномоченных в области архитектуры и градостроительства, в области охраны объектов культурного наследия). К примеру, рекомендации экспертно-консультативного общественного совета, который формируется при главном архитекторе города Москвы, являются основанием для внесения в установленном порядке изменений в рассмотренную им градостроительную и проектную документацию исторической территории города Москвы.

Общественный контроль за деятельностью на исторических территориях города Москвы осуществляется формируемым Мэром Москвы общественным советом по обсуждению общественно значимых вопросов градостроительства и формирования архитектурно-художественного облика Москвы. Предметом общественного контроля в обязательном порядке выступают Генеральная схема, градостроительные регламенты особого вида; градостроительная документация, действие которой распространяется на исторические территории, разработанная до утверждения на указанных территориях градостроительных ре-

гламентов особого вида, проекты строительства, реконструкции градостроительных объектов на исторических территориях, разработанные до утверждения на указанных территориях градостроительных регламентов особого вида.

Государственной историко-культурной экспертизе подлежат Генеральная схема, градостроительные регламенты особого вида, градостроительная документация, действие которой распространяется на исторические территории и территории зон охраны объектов культурного наследия, разработанная до утверждения на указанных территориях градостроительных регламентов особого вида. В случаях, установленных федеральным законом, законом города Москвы, государственной историко-культурной экспертизе подлежат проекты строительства, реконструкции градостроительных объектов на исторических территориях, на территориях зон охраны объектов культурного наследия. Государственная историко-культурная экспертиза градостроительной документации и проектной документации осуществляется в соответствии с законодательством об охране объектов культурного наследия.

Градостроительная деятельность на исторических территориях подлежит, как уже отмечалось ранее, не только государственному, общественному, но и муниципальному контролю в том случае, если участие органов местного самоуправления в градостроительной деятельности предусмотрено законодательством города Москвы. Общеизвестно, что местное самоуправление в городе Москве осуществляется в соответствии со ст. 79 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>10</sup>.

Государственный контроль за соблюдением требований особого регулирования градостроительной деятельности на исторических территориях осуществляет орган исполнительной власти города Москвы, уполномоченный в области охраны объектов культурного наследия. Указанный государственный контроль осуществляется посредством:

1) согласования, проведения государственной историко-культурной экспертизы Генеральной схемы, градостроительных регламентов особого вида, иной градостроительной документации, проектов строительства, реконструкции градостроительных объектов;

2) выдачи заключений о разрешенном использовании участков территории, предназначенных для строительства, реконструкции градостроительных объектов, в части требований сохранения объектов культурного наследия;

3) проведения проверок соответствия выполняемых работ по строительству, реконструкции обязательным положениям утвержденной проектной документации в части обеспечения сохранности объектов культурного наследия, а также иным требованиям сохранения объектов культурного наследия, установленным законодательством.

В целях соблюдения требований особого регулирования градостроительной деятельности на исторических терри-

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

ториях орган исполнительной власти города Москвы, уполномоченный в области охраны объектов культурного наследия, в пределах своей компетенции имеет право согласовывать градостроительную и проектную документацию в части ее соответствия требованиям законодательства; устанавливать обязательные требования разрешенного использования участков территории (земельных участков), предназначенных для строительства, реконструкции градостроительных объектов; выдавать письменные предписания заказчикам, исполнителям работ по строительству, реконструкции об устранении нарушений проекта строительства, реконструкции в части требований сохранения объектов культурного наследия, о приостановлении работ, ведущихся с указанными нарушениями, выдавать письменные разрешения на возобновление приостановленных им работ после устранения выявленных нарушений.

Муниципальный контроль за соблюдением требований особого регулирования градостроительной деятельности на исторических территориях осуществляется в отношении объектов, отнесенных в соответствии с законодательством города Москвы к объектам культурного наследия местного значения, соответствующими органами местного самоуправления во взаимодействии с государственными органами в порядке, установленном законами города Москвы.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что градостроительная деятельность на исторических территориях города Москвы обеспечивает создание в городе условий благоприятных для жизнедеятельности людей и устойчивого его развития, носит системный характер и позволяет учесть специфику градостроительного развития города федерального значения.

## Генеральные планы городов: законодательное регулирование и проблемы правоприменения

**Упоров Иван Владимирович,**  
**профессор кафедры конституционного и административного права**  
**Краснодарского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации,**  
**доктор исторических наук, кандидат юридических наук**

[uporov@list.ru](mailto:uporov@list.ru)

**Бескоровайна Елена Сергеевна,**  
**старший преподаватель кафедры конституционного и административного права**  
**Краснодарского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации**

[avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)

Рассматриваются генеральные планы городов как важнейший территориально-правовой институт в сфере градостроительных отношений. На основе анализа соответствующих норм Градостроительного кодекса России, других актов федерального, регионального и муниципального уровня выявляются особенности правового регулирования разработки, обсуждения, утверждения генпланов и их реализации органами местного самоуправления. Отмечается, что многие проблемы территориального планирования в силу их сложности в большинстве российских городов еще не решаются должным образом, что не позволяет горожанам более четко представлять перспективы развития своего муниципального образования и участвовать в их формировании. Обосновываются предложения по совершенствованию градостроительного законодательства и муниципальной практики по наиболее актуальным вопросам генерального планирования городов.

**Ключевые слова:** генеральный план, город, кодекс, территория, функциональные зоны, проект, органы местного самоуправления, коррупция.

### Master Plans of Cities: Legal Regulation and Law Enforcement Issues

**Uporov Ivan V.**  
**Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law**  
**of the Krasnodar University of the Ministry of the Interior of the Russian Federation**  
**Doctor of History**  
**PhD (Law)**

**Beskorovaynaya Elena S.**  
**Senior Lecturer of the Department of Constitutional and Administrative Law**  
**of the Krasnodar University of the Ministry of the Interior of the Russian Federation**

The authors review master plans of cities as the most important territorial law institution in urban construction relationships. Peculiarities of legal regulation of the development, discussion, approval of master plans and their implementation by local self-government authorities are identified based on an analysis

of the corresponding provisions of the City Planning Code of Russia, other federal, regional and municipal acts. It is noted that many territorial planning issues are not duly solved in the most Russian cities because of their complicated character, which does not allow the citizens to clearly understand the prospects of the development of their municipal structure or take part in the creation of such prospects. The authors justify proposals for the improvement of urban construction laws and the municipal practice concerning the most relevant issues of master planning of cities.

**Keywords:** master plan, city, code, territory, functional zones, project, local self-government authorities, corruption.

Генеральный план города (городского поселения, городского округа), утверждаемый представительным органом местного самоуправления, является основным юридическим градостроительным документом, определяющим, в интересах населения, направления и границы территориального развития города на перспективу не менее чем двадцать лет. В соответствии с ч. 3 ст. 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ<sup>1</sup>) генплан должен включать в себя: положение о территориальном планировании; карту планируемого размещения объектов местного значения; карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа; карту функциональных зон. Предусмотрен также ряд обязательных приложений к генплану как в текстовой форме, так и в виде карт, в которых дается обоснование принятым решениям и детализируются отмеченные выше позиции. Значительная часть указанной информации должна воспроизводиться на основе сведений, содержащихся в документах территориального планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (размещение объектов оборонного значения, трубопроводы и т.д.)<sup>2</sup>.

При этом законодатель предусматривает достаточно сложную процедуру разработки и реализации генерального плана города, которая состоит из следующих основных стадий: подготовка проекта генплана; согласование проекта генплана; опубликование проекта генплана и проведение публичных слушаний; утверждение проекта генплана города; реализация генплана города. Решение о подготовке проекта генплана (внесении изменений) принимается главой местной администрации. Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов всех уровней (федерального, регионального и муниципального) детальным образом отрегулированы с Приказе Минэкономразвития России от 9 января 2018 г.<sup>3</sup> Законодатель жестко предписывает, что в стадии согласования проекта генерального плана города иные вопросы, кроме прямо указанных в градостроительном законе, не могут рассматриваться (ч. 5 ст. 25 ГрК РФ), а сам срок со-

гласования при отсутствии отрицательного заключения на проект генплана не может быть длиться более трех месяцев. С таким подходом законодателя следует согласиться. Вместе с тем, учитывая сложность самой процедуры согласования, целесообразно на уровне исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации (например, в лице департамента строительства) разработать соответствующие процессуальные рекомендации, что позволит ускорить и без того затянувшийся процесс разработки генпланов муниципальных образований в России.

Как отмечается в письме Росреестра по поводу обсуждения проекта генплана, поскольку генплан «затрагивает интересы правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, то проект генерального плана подлежит обязательному рассмотрению на публичных слушаниях, проводимых в соответствии со ст. 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации с участием жителей поселений»<sup>4</sup>. С первой частью такой трактовки мы соглашаемся (хотя, на наш взгляд, из п. 20 ч. 1 ст.14, п. 26 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>5</sup> однозначно следует, что генплан является муниципальным правовым актом, и подтверждать это нет смысла). Однако с мыслью о том, что публичные слушания проводятся в связи с тем, что генплан «затрагивает интересы правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства», мы не можем согласиться полностью. Как представляется, публичные слушания проводятся с целью общественного обсуждения (именно общественного, а не только в кругу правообладателей) наиболее значимых для населения муниципального образования вопросов; генплан входит в число таких вопросов, и именно поэтому по проекту генплана проводятся слушания.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в стадиях разработки и согласования проекта генплана города значительные полномочия федеральный законодатель предусматривает для главы местной администрации города (принятие решений о подготовке генплана, направлении проекта генплана на утверждение или на доработку и др.). Представляется, однако, что такой подход не отвечает основополагающим принципам института местного самоуправления, поскольку сам по себе генеральный план определяет образ города, перспективы

<sup>1</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.06.2019).

<sup>2</sup> Андрианов Н.А. Территориальное планирование как основа регулирования городской застройки // Правовые вопросы строительства. 2005. № 2. С. 29.

<sup>3</sup> Приказ Минэкономразвития России от 9 января 2018 г. № 10 (ред. от 09.08.2018) «Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. № 793» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.06.2019).

<sup>4</sup> Письмо Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Росстроя) «О генеральном плане поселения» от 23 мая 2008 г. № ВБ-2323/02 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.06.2019).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.06.2019).

его развития, касается абсолютно всех жителей муниципального образования, в то время как глава местной администрации далеко не всегда имеет мандат доверия горожан, особенно когда главой местной администрации является назначаемое по контракту должностное лицо (так называемый сити-менеджер). Кроме того, нелогично, чтобы решения по такому масштабному и сложнейшему проекту принималось единолично. В этом контексте отметим мнение известного специалиста в области градостроительства В.Л. Глазычева о том, что депутатский корпус, по сути, отстранен от стадии разработки генплана<sup>6</sup>, и с этим следует в основном согласиться. И действительно, представительный орган местного самоуправления либо отклоняет, либо утверждает генплан, при этом должны быть учтены результаты публичных слушаний. Возникает вопрос: почему же законодатель не акцентирует внимания на необходимости учесть мнение самих депутатов, которые избраны населением? В этой связи представляется, что в текст ч. 13 ст. 24 ГрК РФ необходимо внести изменение, суть которого в том, что в случае отклонения проекта генплана при повторном его внесении разработчики должны дать мотивированные ответы на замечания и предложения муниципальных депутатов, если таковые последуют.

Нередко органы местного самоуправления не придают должного внимания публичному представлению и обсуждению генпланов, хотя участие населения в этих вопросах является важным фактором общественного развития. Так, серьезные проблемы имелись в связи с организацией публичных слушаний в г.-к. Анапа. Здесь, как считал координатор общественной организации «Экологическая вахта по Северному Кавказу» А.Д. Капцов, нарушения заключались в том, что администрация г.-к. Анапы не обеспечила возможность ознакомления с материалами генплана для жителей города-курорта и общественных организаций, даже по их официальным запросам. «Экологическая Вахта по Северному Кавказу» дважды направляла официальные запросы с просьбой предоставить ей возможность ознакомиться с материалами генплана, дважды ее официальные представители приходили в управление архитектуры и градостроительства города Анапы, чтобы ознакомиться с этими материалами и оба раза без всякого результата<sup>7</sup>. Таких примеров, к сожалению, немало. Но если в Анапе не без усилий общественности ситуация была все же исправлена, и теперь проекты изменений в генплан доступны для горожан, то во многих других муниципальных образованиях данная проблема еще не решена.

В связи с такой негативной практикой представляется целесообразным внести коррективы в ст. 5.1 ГрК РФ, регулиующую вопрос общественных (публичных) обсуждений проектов документов территориального планирования. В частности, следует указать, что при подготовке экспозиций по проекту ген-

планов на картах (схемах) границы обособляемых территориальных и функциональных зон должны изображаться не только графически, но и с точным текстовым обозначением (названия улиц, населенных пунктов и т.д.), поскольку для большинства жителей муниципальных образований без такого обозначения многие карты (схемы) не могут быть восприняты с полным пониманием их содержания. Например, жителям Краснодара предлагается подключиться к обсуждению проекта генплана, при этом на сайте города карта (схема) функционального зонирования<sup>8</sup> дается только в графически-цветовом обозначении, нет пояснений о том, как было и как предлагается изменить функциональные зоны, какие при этом используются аргументы, т.е. для неспециалистов эта графика малоинформативна, соответственно горожане не могут составить свое мнение по данному вопросу, и не случайно на публичных слушаниях по столь, казалось бы, важнейшему событию, как принятие нового генплана, наблюдается низкая активность. В этой же связи следует заметить, что в отмеченном выше приказе Минэкономразвития России ничего не говорится о том, следует ли, и каким образом, адаптировать сугубо профессиональные карты-схемы с множеством (до нескольких сотен) обозначений для их представления широкой общественности — мы полагаем, что это сделать необходимо. Кроме того, учитывая специфику генплана как муниципального правового акта, обычных требований к публикации такого рода актов на сайте муниципального образования и в газете недостаточно, соответственно необходимо, чтобы все материалы генплана были размещены в публичном месте, с использованием макетов (для наглядности) и с условием свободного доступа жителей муниципального образования.

Следует заметить, что в практике органы местного самоуправления сталкиваются с большими проблемами, связанными с генеральными планами. Так, на начало 2009 г. были утверждены только 2 168 генпланов поселений, а всего должно быть 20 647; с городскими округами дело обстояло несколько лучше (были утверждены 235 генпланов из 520<sup>9</sup>). В настоящее время, спустя десять лет, ситуация к лучшему изменилась лишь в нескольких регионах — так, в Московской области утверждено более 90% генпланов поселений и городов<sup>10</sup>. Однако в большинстве муниципальных образований генпланы по-прежнему устаревшие и не отвечают реальным условиям. Во многом такое положение связано с огромными сложностями в организации разработки проекта генплана, поскольку здесь требуется достаточно много времени и сложение усилий различных узкопрофилирующих организаций и специалистов (архитекторов, инженеров, экономистов, экологов и т.д.). В этой связи представляется целесообразным использовать имеющийся положительный опыт в данной сфере муниципальной

<sup>6</sup> Глазычев В.Л. Заключение на проект Закона города Москвы «О Генеральном плане развития города Москвы» URL: <http://www.glazychev.ru/habitations&cities/moscow/moskva.htm> (дата обращения: 15.06.2019).

<sup>7</sup> Капцов Д.А. Публичные слушания по новому генплану Анапы были организованы и проведены с серьезными нарушениями // Экологическая вахта по Северному Кавказу. 2008. 26 марта. URL: <http://www.ewnc.org/node/83> Southru.info (дата обращения: 10.06.2019).

<sup>8</sup> Материалы к проекту генерального плана Краснодара. Карты (схемы) функционального зонирования URL: [https://krd.ru/files/arhitektura/genplan\\_new/gp/gp2015.jpg](https://krd.ru/files/arhitektura/genplan_new/gp/gp2015.jpg) (дата обращения: 15.06.2019).

<sup>9</sup> Минрегион России прогнозирует затраты на территориальное планирование страны // Коммерсант. 2009. 5 февраля.

<sup>10</sup> Информация об утвержденных генпланах и ПЗЗ стала доступна на портале государственных и муниципальных услуг Московской области. URL: <http://mosoblarh.mosreg.ru/> (дата обращения: 10.06.2019).

деятельности, в частности, можно отметить практику проведения публичных слушаний в Ярославской области. Так, проект генерального плана Ярославля был не только опубликован в средствах массовой информации, но также представлен на выставке, которая в течение двух недель проходила в городском культурно-выставочном комплексе, затем в течение пяти дней проходили публичные слушания, сначала порайонные, а затем и общегородские. Они выявили как заинтересованность жителей перспективами развития города, так и некоторое несоответствие проектных разработок желаниям людей узнать судьбу конкретных участков кварталов, улиц, домов, дворов города<sup>11</sup>. Однако пока в большинстве муниципальных образований такого рода проекты генпланов не являются предметом широкого и активного обсуждения жителей муниципальных образований, и в этой сфере зачастую (мы полагаем — в большинстве городов), как выражается С.Г. Соловьев, самоуправление населения заменяется самоуправлением чиновников<sup>12</sup>, что, безусловно, не согласуется с конституционным институтом местного самоуправления.

Ранее указывалось, что генплан разрабатывается на перспективу не менее двадцати лет. Однако, как показывает жизнь, коррективы приходится вносить довольно часто. Причин здесь несколько. Одна из них кроется в еще относительно низком уровне муниципального управления в целом. Дело в том, что качество генплана города в решающей степени зависит от тех составляющих его содержания, которые указывает в техническом задании на проектирование сама местная власть, и на этой стадии нередко важнейшие вопросы оказываются вне поля зрения органов местного самоуправления, а часто отдаются на откуп проектировщикам, которые в абсолютном большинстве случаев не являются жителями города-заказчика, и для проектной организации, как для субъекта предпринимательской деятельности, приоритетной является получение прибыли (в литературе даже высказывается негативное мнение по поводу того, что генпланы разрабатываются «чужими» проектными организациями, которые не могут «прочувствовать» потребности горожан конкретного города<sup>13</sup>). Так, в Перми судом вообще было отменено решение городской думы об утверждении генплана, поскольку жители этого города не были извещены о публичных слушаниях по генплану, а вырубка лесного участка началась еще до утверждения генплана<sup>14</sup>. Подобная ситуация в начале 2000-х гг.

имела место в Краснодарском крае — тогда городская дума Геленджика утвердила генплан города, в котором под жилые застройки были отведены земельные участки с редкими реликтовыми лесами на прибрежной полосе. Это решение было оспорено администрацией Краснодарского края в суде, который признал решение городской думы незаконным в соответствующей части<sup>15</sup>. Такого рода казусы, как нам представляется, отражают мощное влияние строительного бизнеса, который едва ли не во всех крупных городах в разной степени успешно лоббирует через органы местного самоуправления выгодные для себя решения, в том числе в сфере территориального планирования, а по многим конкретным объектам строительный бизнес и коррупция и вовсе неразделимы<sup>16</sup>; в этом ряду следует назвать по-прежнему актуальную проблему самовольного строительства<sup>17</sup>. Опасность указанных негативных явлений, на наш взгляд, недооценивается в российском обществе, особенно применительно к уже застроенной территории, когда, например, в зоне индивидуального жилищного строительства или на территории сквера вдруг поднимается 15–20-этажный многоквартирный дом и, как правило, без какой-либо сопутствующей инфраструктуры — подобные примеры грубейшего нарушения нормативов генплана есть, очевидно, во многих российских городах. Мы не имеем в виду подробно останавливаться на этом — заметим лишь, что если тенденция ухудшения ситуации в этой сфере не изменится, то, вероятно, целесообразно будет полномочие органов местного самоуправления в виде выдачи разрешения на строительство (ст. 51 ГрадК РФ) ограничить согласованием с соответствующими архитектурно-строительными структурами субъектов Российской Федерации, и такое ограничение целесообразно закреплять в региональных законах.

В правоприменительной деятельности органов местного самоуправления по территориальному планированию возникают и другие довольно сложные проблемы. Обозначим лишь две из них. Первая касается объективно возникающих агломераций, ядром которых является, как правило, крупный город-мегаполис — административный центр субъекта Российской Федерации. В результате более эффективного развития такого центра он притягивает жителей окружающих его других муниципальных образований возможностью трудоустройства и относительно более высокого заработка — днем они трудятся в таком городе, а в конце рабочего дня разъезжаются на постоянное место жительства. И здесь придется каким-то образом согласовывать генпланы смежных муниципальных образований, как это делать — вопрос пока открытый, но решать

<sup>11</sup> Бобович А.Р. Новый генеральный план города Ярославля // Материалы выставки «Архитектура. Градостроительство. Ландшафтное проектирование». Ярославль, 2008. С. 3.

<sup>12</sup> Соловьев С.Г. Местное самоуправление в России: самоуправление населения или самоуправление муниципальных чиновников? // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 61–65.

<sup>13</sup> Давлетшин Т. «Этот Генплан Казани — план бессистемной застройки территории в пределах М7»: от разработанного московским НИИПИ генплана Казани надо отказаться // Интернет-газета «Реальное время». 2018. 13 июня. URL: <https://realnoevremya.ru/articles/101456-povuu-genplan-kazani-nedostatki-i-predlozheniya> (дата обращения: 15.06.2019).

<sup>14</sup> Генплан города Пермь: поставим заслон всероссийскому градостроительному хаосу! // Пермский региональный правозащитный центр. 2008. 31 августа. URL: <http://www.prpc.ru/actual/genplan/080831.shtml> (дата обращения: 10.06.2019).

<sup>15</sup> Утвержденный генплан Геленджика нарушает природоохранное законодательство // Информационный портал «Юга.ру». 2007. 13 ноября. URL: <https://www.yuga.ru/news/108309/> (дата обращения: 10.06.2019).

<sup>16</sup> Скупов Б. Коррупция и строительный бизнес неразделимы? // Строительный эксперт. Портал для специалистов архитектурно-строительной отрасли. 2017. 3 октября. URL: <https://ardexpert.ru/article/10465> (дата обращения: 10.06.2019).

<sup>17</sup> Глобенко О.А., Портная Е.Б. Самовольное строительство: практика разрешения споров в судах // Градостроительное право. 2018. № 4. С. 38–47.

его так или иначе придется. Вторая проблема связывается с поручением Президента России о подготовке Правительством России предложений по переходу крупных городов от генерального плана к документу, определяющему стратегические направления градостроительного развития города<sup>18</sup>. Пока на этот счет нет официальных решений и комментариев. Как нам представляется, речь идет о том, что существующие генпланы имеют определенные пределы проектного прогнозирования и технической разработки. Например, в Китае ожидается в недалеком будущем создание (путем объединения 9 городов) мегагорода численностью 50 млн чел.<sup>19</sup> Совершенно очевидно, что для такого города разработка генплана так же, как и для города численностью 50 тыс. жителей, осуществляться не может, и здесь план стратегического планирования вполне востребован, а генпланы, очевидно, будут разрабатываться для отдельных частей города. В России, на наш взгляд, такой

подход может быть актуален лишь применительно к Москве и Санкт-Петербургу. Но в любом случае в перспективе этот вопрос возникнет и для других городов, и к его решению нужно быть готовым заранее.

Можно констатировать, что разработка и принятие генпланов городов представляют собой очень важные для их развития и одновременно очень сложные в организационно-правовом и техническом плане полномочия органов местного самоуправления, реализация которых по указанным выше причинам продвигается в России с большими трудностями. Для облегчения решения этих задач целесообразно на уровне субъектов Российской Федерации разрабатывать модульные проекты соответствующих документов, что позволит органам местного самоуправления сосредоточить внимание на решении наиболее важных вопросов, касающихся конкретных муниципальных образований (в первую очередь это касается выделения функциональных и территориальных зон перспективных застроек). Имеется также необходимость совершенствования градостроительного законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений с целью более эффективной реализации органами местного самоуправления соответствующих вопросов местного значения.

<sup>18</sup> Перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета (утв. Президентом Российской Федерации 18.12.2018 № Пр-2426ГС) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.06.2019).

<sup>19</sup> Китайский мегагород на 50 миллионов жителей // Журнал Novate. URL: <https://novate.ru/blogs/260111/16659/> (дата обращения: 15.06.2019).

#### Литература

1. Абдулина В.Э. Экологическая оптимизация территориального планирования на примере Кировской области / В.Э. Абдулина // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2015. № 3 (42). С. 137–144.
2. Глазычев В.Л. Заключение на проект Закона города Москвы «О Генеральном плане развития города Москвы» / В.Л. Глазычев. URL: <http://www.glazychev.ru/habitations&cities/moscow/moskva.htm> (дата обращения: 15.06.2019).
3. Глобенко О.А. Самовольное строительство: практика разрешения споров в судах / О.А. Глобенко, Е.Б. Портная // Градостроительное право. 2018. № 4. С. 38–47.
4. Давлетшин Т. «Этот Генплан Казани — план бессистемной застройки территории в пределах М7»: от разработанного московским НИИПИ генплана Казани надо отказаться / Т. Давлетшин // Реальное время. 2018. 13 июня.
5. Капцов Д.А. Публичные слушания по новому генплану Анапы были организованы и проведены с серьезными нарушениями / Д.А. Капцов // Экологическая вахта по Северному Кавказу. 2008. 26 марта.
6. Скупов Б. Коррупция и строительный бизнес неразделимы? / Б. Скупов // Строительный эксперт. 2017. 3 октября.
7. Соловьев С.Г. Местное самоуправление в России: самоуправление населения или самоуправление муниципальных чиновников? / С.Г. Соловьев // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 61–65.

## К вопросу об эффективности деятельности правоохранительных органов в условиях крупного города

**Глушков Александр Иванович,**  
**заведующий кафедрой права**  
**Института социально-гуманитарного образования**  
**Московского педагогического государственного университета,**  
**доктор юридических наук, профессор**

[profglushkov@mail.ru](mailto:profglushkov@mail.ru)

В статье рассмотрены теоретические и практические вопросы, касающиеся проблем организации и деятельности правоохранительных органов, обеспечивающих правопорядок и общественную безопасность в условиях крупного города. Определены и обоснованы сущность

и отличительные признаки правоохранительной деятельности указанных органов как разновидности государственной деятельности; представлены основные направления повышения эффективности функционирования правоохранительных органов в условиях крупного города.

**Ключевые слова:** правоохранительная деятельность, правоохранительные органы, правопорядок, общественная безопасность, крупный город, преступность, правонарушения.

## On the Efficiency of Activities of Law Enforcement Authorities in the Conditions of a Large City

**Glushkov Aleksandr I.**

**Head of the Department of Law of the Institute of Social and Humanitarian Education of the Moscow State University of Education**

**LL.D.**

**Professor**

The article reviews theoretical and practical issues concerning organization and activities of law enforcement authorities ensuring law and order and social security in the conditions of a large city. The author identifies and justifies the essence and distinctive features of the law enforcement activities of the said authorities as a variation of state activities; presents the main vectors for raising the efficiency of functioning of law enforcement authorities in the conditions of a city.

**Keywords:** law enforcement activities, law enforcement authorities, law and order, social security, large city, crime, offenses.

Проблемы борьбы с преступностью и обеспечения защиты прав и законных интересов лиц, пострадавших от преступлений, существуют в каждом государстве, в каждом территориальном образовании и населенном пункте, в том числе в крупных городах. Москва как мегаполис в этом плане исключением не является, криминогенная обстановка и организация поддержания правопорядка и общественной безопасности здесь характеризуются теми же признаками, что и в целом по стране.

Следует отметить, что предпринимаемыми столичными правоохранительными органами мерами в Москве на протяжении последних нескольких лет сохраняется достаточно стабильная оперативная обстановка. При этом необходимо принять во внимание, что, например, в 2018 г. сотрудники полиции обеспечили безопасность при проведении 28,5 тысячи массовых мероприятий — их было на 60% больше, чем в предыдущем году. Участниками спортивных, культурных и других мероприятий стали более 44 млн москвичей и гостей столицы<sup>1</sup>.

Согласно официальной статистике в 2018 г. повысилась безопасность жителей и гостей столицы в общественных местах и на улицах: удельный вес уличной преступности снизился до 28,7% от общего числа зарегистрированных общественно опасных деяний (в 2017 г. их доля составляла 30,2%). Сокращение числа преступлений, совершаемых в общественных местах, в том числе на улицах, составило 4%. На фоне повышения на 0,3% общего количества совершенных в Москве преступлений (их число составило 140 542) в то же время количество преступлений общеуголовной направленности снизилось на 1,7% в сравнении с 2017 г., в том числе против личности на 5,7%.

Проводимый органами внутренних дел мониторинг общественного мнения относительно деятельности полиции показал, что в минувшем году показатели доверия граждан к московской полиции, взаимодействия между ними и ре-

зультатов работы подразделений системы ГУ МВД России по г. Москве по обеспечению безопасности граждан возросли. Есть все основания полагать, что общее отношение жителей Москвы к полиции является преимущественно положительным<sup>2</sup>.

Однако, как нам представляется, в свете рассматриваемых проблем нельзя оставить без внимания полученные Всероссийским центром изучения общественного мнения результаты исследования по оценкам работы правоохранительных органов и органов судебной власти и уровня доверия населения по отношению к конкретным силовым структурам.

Главной инстанцией, куда россияне готовы обратиться в случае, если их права были нарушены, является прокуратура: ей доверяют 48% респондентов и 67% опрошенных представителей бизнеса. Второе и третье место по уровню доверия заняли МВД России (21% среди граждан) и суды (53% среди предпринимателей). Полиции бизнес доверяет меньше: к ней готовы обратиться только 24% опрошенных предпринимателей. У граждан ниже в рейтинге расположились суды (14% респондентов), ФСБ (11%), Следственный комитет (9%) и Федеральная служба судебных приставов (3%). У бизнесменов — СКР (7%), ФСБ (3%), ФССП (2%).

Среди бизнесменов, которые имеют личный опыт обращения в правоохранительные органы, самый высокий балл при оценке доступности получила прокуратура (3,99 из 5 возможных), самый низкий (3,44) — МВД. Самая высокая оперативность реагирования на поступившие запросы также оказалась у работников прокуратуры, самая низкая — у сотрудников полиции<sup>3</sup>.

Разумеется, нужно принять во внимание то обстоятельство, что развитие современного российского общества осуществляется в достаточно сложных, противоречивых, а в ряде случаев — неблагоприятных условиях. На протяжении дли-

<sup>1</sup> URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/10299/5350050/>

<sup>2</sup> URL: <https://77.мвд.рф/Dejatelnost/rezultati/2018-%D0%B3%D0%BE%D0%B4>

<sup>3</sup> URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9110>

тельного периода времени в стране, в том числе в столичном регионе, разрешается комплекс задач, связанных с реформированием экономической, социальной, политической жизни, формированием институтов гражданского общества и правового демократического государства. Однако на темпах и качестве проведения реформ негативно сказываются многие обстоятельства внешнего и внутреннего характера, одним из которых является высокий уровень преступности, особенно связанной с должностными правонарушениями<sup>4</sup>.

Преступность как негативное социальное явление серьезно деформирует существующую структуру общественных отношений, а коррупционные правонарушения должностных лиц еще и дискредитируют государственную власть и правосудие, способствуют разложению и деморализации социальной среды, подменяют и извращают понятие демократии, формируют и обуславливают пассивность граждан в вопросах участия в общественно-политической жизни страны. Кроме того, должностные преступления непосредственно влияют на эффективность государственного управления и реализуемой экономической политики, так как зачастую сопряжены с нецелевым расходованием бюджетных средств, реализацией непродуманных или заведомо непрактичных проектов, а также созданием непривлекательной обстановки для инвесторов, в том числе иностранных.

В этой связи выработка мер по повышению качества и результативности правоохранительной деятельности вообще и в условиях крупного города в частности становится одной из наиболее приоритетных как в теоретическом, так и практическом смыслах задач. В механизме государственной власти правоохранительные органы занимают особое место, поскольку располагают большими полномочиями и широким арсеналом юридических средств, используемых для укрепления общественного порядка и законности, противодействия преступности, а также защите прав и законных интересов граждан<sup>5</sup>.

В контексте проводимой в стране административной реформы необходимо отметить, что преобразование и модернизация системы правоохранительных органов, в первую очередь органов внутренних дел, должны быть осуществлены таким образом, чтобы по основным и ключевым параметрам и результатам деятельности вывести их на уровень современных требований<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Гладких В.И. Некоторые вопросы квалификации и применения нормы об ответственности за незаконное получение кредита // Российский следователь. 2015. № 3. С. 26–32; Гладких В.И., Сухаренко А.Н. Криминальные угрозы экономической безопасности России: состояние и меры нейтрализации // Российский следователь. 2018. № 2. С. 47–52.

<sup>5</sup> Винокуров Ю.Е., Глушков А.И. К вопросу о структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности // Административное и муниципальное право. 2012. № 1 (49). С. 30–32; Глушков А.И. Роль прокурора в обеспечении реализации принципа состязательности на досудебных стадиях уголовного процесса // Административное и муниципальное право. 2013. № 5 (65). С. 482–485.

<sup>6</sup> Асанов Н.Х. Эффективность деятельности аппарата управления МВД, ГУВД, УВД субъекта Российской Федерации: организационные и правовые аспекты. М.: Юриспруденция, 2015. С. 18.

В этой связи необходимо, в первую очередь, рассмотреть и прояснить сущность и отличительные признаки правоохранительной деятельности как разновидности государственной деятельности, а также сформулировать соответствующее определение названного правового института. Это обусловлено тем, что до настоящего времени правовая наука не выработала единого подхода к этому ключевому и широко употребляемому в научной литературе и на практике понятию. Более того, судя по юридическим публикациям, до настоящего времени существует тенденция в понимании правоохранительной деятельности включать разное, порой противоречивое содержание<sup>7</sup>.

В ряде случаев содержательную сторону правоохранительной деятельности авторы чрезмерно сужают, ограничивают ее формат лишь уголовно-правовыми мерами борьбы с преступностью. Справедливости ради нужно указать, что другая группа ученых указанные меры дополняет комплекс мероприятий, направленных на поддержание общественного порядка: патрулированием на улицах и в иных общественных местах, контролем проведения массовых мероприятий (уличных шествий, митингов, пикетирования и др.).

Разумеется, все указанные меры являются составной и даже важной частью правоохранительной деятельности, однако нельзя ее сущность сводить лишь только к их производству. В этой связи более обоснованной представляется позиция авторов, утверждающих, что правоохрана в себя включает многие другие функции: в частности, защиту политических, имущественных, социальных и других прав граждан, обеспечение законности функционирования государственных структур, хозяйственных органов и общественных формирований и т.д.<sup>8</sup>

В юридической печати также представлена точка зрения, согласно которой реализация правоохранительной деятельности сопряжена с выполнением многих функций, в том числе относящихся к обеспечению национальной безопасности страны. В этой связи необходимо отметить, что разрешение указанной задачи предполагает применение исключительных и присущих только ей мер, направленных в первую очередь на предотвращение политических, экономических, экологических и военных угроз, а также на противодействие таким угрозам.

В силу изложенных обстоятельств, представляется, что столь обширное и свободное интерпретирование рассматриваемого правового института вуалирует установленные Конституцией Российской Федерации и положениями действующего законодательства границы и суть правоохранительной деятельности, а также бесосновательно культивирует силовые методы воздействия, беспочвенно игнорируя пределы и принципы применения мер юридической ответственности, присущих правовому демократическому государству.

<sup>7</sup> Дудин Н.П. Становление и развитие правоохранительной системы Российской Федерации // Органы государственной власти в системе правозащитной деятельности на современном этапе: сборник научных трудов. СПб.: Изд-во СПбУиЭ, 2016. С. 312.

<sup>8</sup> Мирзоев Г.Б., Григорьев В.Н. Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 63.

Между тем по своему содержанию правоохранительная деятельность многогранна и характеризуется следующими отличительными признаками:

- она осуществляется только специально уполномоченными должностными лицами и государственными органами, в отношении которых законодателем установлен жесткий порядок комплектования, организации и функционирования;

- эта деятельность направлена исключительно на защиту прав и свобод личности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств;

- указанная деятельность осуществляется строго в порядке, установленном законом (с соблюдением соответствующих процессуальных процедур). При принятии решения о применении или неприменении каких-либо правоохранительных мер компетентный орган (должностное лицо) обязан соблюдать определенные правила, предусмотренные законом для соответствующей ситуации (правила уголовного, гражданского, арбитражного или административного судопроизводства, например, правила производства предварительного расследования и т.п.);

- названная деятельность осуществляется только посредством применения мер государственного принуждения или наложения взыскания, применения мер юридического воздействия; при этом применение мер юридического воздействия должно строго соответствовать закону, которым определены не только основания и условия применения указанных мер, но и перечень конкретных мер, которые могут быть применены в данном определенном случае.

С учетом изложенного можно констатировать следующее: правоохранительная деятельность — это специфическая деятельность уполномоченных должностных лиц и государственных органов, которая осуществляется в установленном законом порядке с целью охраны прав и свобод личности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств путем применения мер юридического воздействия, в том числе мер государственного принуждения.

В свете рассматриваемых проблем необходимо отметить, что обязанность обеспечения надлежащего правопорядка в стране в целом и в конкретных территориальных образованиях, включая крупные города, целиком и полностью возложена исключительно на государство и государственные органы. Данное обстоятельство в той или иной форме зафиксировано в различных положениях Конституции Российской Федерации, в частности, в ст. 2, 7, ч. 1 ст. 45, ст. 71, 72 и 114 Конституции Российской Федерации. Так, например, в диспозиции ст. 2 Основного закона страны указано: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства»<sup>9</sup>. Эта же идея получила

свое отображение в содержании ч. 1 ст. 45: «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется».

Указанные конституционные положения распространяются на все без исключения государственные структуры и их должностных лиц, т.е. они все в пределах своих компетенций в той или иной мере обязаны выполнять правоохранительную функцию. Однако здесь следует учесть, что у большинства государственных органов и учреждений во главу угла поставлены совершенно другие задачи и направления деятельности, обусловленные их возникновением и предназначением. А именно: разрешение текущих и перспективных вопросов хозяйственного строительства, развития культуры, науки, образования, повышения обороноспособности государства, реализации внешней политики, экономического сотрудничества с другими странами и т.д.

В силу изложенных обстоятельств подавляющее большинство государственных органов и должностных лиц если и принимают участие в разрешении отдельных вопросов, касающихся проблем обеспечения законности, правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе в условиях крупного города, то лишь эпизодически, фрагментарно и в пределах своей основной административно-хозяйственной сферы деятельности.

Правоохранительные органы, наоборот, учреждены и функционируют главным образом для разрешения указанных выше задач, а также в целях осуществления охраны прав и законных интересов государственных и негосударственных организаций, трудовых коллективов и общественных объединений и борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. Ими обеспечивается защита тех ценностей, которые определены и обусловлены политическими, экономическими, социальными, нравственными, культурными, историческими и иными детерминантами, а также регламентированы положениями Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и иных нормативных правовых актов.

Правоохранительные органы составляют определенным образом обособленную по признаку профессиональной деятельности самостоятельную группу (систему) государственных органов, призванных в пределах своих компетенций производить комплекс предусмотренных законом мероприятий, направленных на восстановление нарушенного права, причем в ряде случаев — вне зависимости от наличия соответствующего волеизъявления потерпевшего. Деятельность указанных органов осуществляется в рамках административных, арбитражных, гражданских или уголовных правоотношений.

Следует отметить, что в этой системе государственных органов каждому правоохранительному органу, в том числе функционирующему в условиях крупного города, отведено определенное место и конкретизирована выполняемая им миссия, что, в свою очередь, обуславливает предоставление

<sup>9</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от

специальных, принадлежащих исключительно ему компетенций. В этой связи качество и эффективность деятельности всей системы правоохранительных органов, особенно в крупных городах, в том числе в Москве, во многом будет определяться тем, насколько хорошо организовано и отработано на практике взаимодействие как между отдельными силовыми ведомствами, так и между структурными подразделениями и службами, входящими в эти органы<sup>10</sup>.

С учетом изложенных обстоятельств можно констатировать следующее: определение и разработка основных направлений повышения эффективности деятельности правоохранительных органов в условиях крупного города необходимо осуществлять, приняв во внимание и опираясь на следующие взаимосвязанные базовые и ключевые составляющие.

1. Информационно-аналитическое обеспечение правоохранительной деятельности, которое состоит в изучении информационного спроса соответствующих служб и подразделений указанных органов, поддержании устойчивого состояния информационных связей, сборе, накоплении, обработке, хранении и оперативной выдаче требуемой информации в максимально короткие сроки.

2. Финансово-экономическое обеспечение, заключающееся в организационно-ресурсном снабжении правоохранительных органов, которое обусловлено уровнем социально-экономического развития всей страны и конкретного территориального образования (крупного города), реальной социально-экономической ситуацией в определенный период времени, величиной валового внутреннего (регионального) продукта, выделяемого на правоохранительную деятельность, а также эффективностью организационно-экономического механизма функционирования силовых структур.

3. Кадровое обеспечение деятельности правоохранительных органов как одно из обязательных условий реализа-

ции эффективной правоохранительной политики; в этой связи необходимо на постоянной основе и с учетом перспективы подлежащих реализации функций обеспечить разрешение задач, связанных с улучшением уровня подготовки и переподготовки квалифицированных специалистов, а также повышением их профессионального мастерства.

4. Нормативное правовое обеспечение правоохранительной деятельности, предполагающее четкое, определенное и однозначное указание ключевых моментов функционирования правоохранительных органов, в частности, структура, решаемые задачи и компетенция соответствующего органа; права и обязанности его сотрудников; средства, способы и приемы осуществления ими своих функциональных обязанностей; основания и условия производства мероприятий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан;<sup>11</sup> процессуальный порядок осуществления правоприменительной деятельности; круг вопросов, подлежащих урегулированию посредством принятия подзаконных ведомственных актов.

5. Оптимизация всех уровней управления правоохранительными органами; освобождение правоохранительных структур от непрофильных функций и за счет этого сокращение их численности; реформирование системы качественной оценки и контроля деятельности указанных органов.

6. Правоохранительная деятельность в условиях крупного города должна быть нацелена на разрешение следующих ключевых вопросов: борьба с преступностью, обеспечение законности и общественной безопасности, защита прав и свобод граждан, обеспечение неотвратимости реакции государства на любые правонарушения, быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение и привлечение к уголовной ответственности лиц, их совершивших, профилактика правонарушений, взаимодействие с гражданами и различными общественными образованиями в борьбе с преступностью.

<sup>10</sup> Глушков А.И. Реализация в уголовно-процессуальном доказывании результатов оперативно-разыскной деятельности // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 2. С. 67–69; Глушков А.И., Головкин Н.В. Российское законодательство об уголовной ответственности за торговлю людьми (исторический аспект) // Российский следователь. 2014. № 11. С. 14–17.

<sup>11</sup> Алонцева Е.Ю., Глушков А.И. Некоторые аспекты реализации полномочий следователя по производству следственных действий, выполняемых с разрешения суда // Российский следователь. 2006. № 9. С. 4–7.

#### Литература

1. Алонцева Е.Ю. Некоторые аспекты реализации полномочий следователя по производству следственных действий, выполняемых с разрешения суда / Е.Ю. Алонцева, А.И. Глушков // Российский следователь. 2006. № 9. С. 4–7.
2. Асанов Н.Х. Эффективность деятельности аппарата управления МВД, ГУВД, УВД субъекта Российской Федерации: организационные и правовые аспекты / Н.Х. Асанов. Москва : Юриспруденция, 2015.
3. Винокуров Ю.Е. К вопросу о структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности / Ю.Е. Винокуров, А.И. Глушков // Административное и муниципальное право. 2012. № 1 (49). С. 30–32.
4. Гладких В.И. Криминальные угрозы экономической безопасности России: состояние и меры нейтрализации / В.И. Гладких, А.Н. Сухаренко // Российский следователь. 2018. № 2. С. 47–52.
5. Гладких В.И. Некоторые вопросы квалификации и применения нормы об ответственности за незаконное получение кредита / В.И. Гладких // Российский следователь. 2015. № 3. С. 26–32.
6. Глушков А.И. Реализация в уголовно-процессуальном доказывании результатов оперативно-разыскной деятельности / А.И. Глушков // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 2. С. 67–69.
7. Глушков А.И. Роль прокурора в обеспечении реализации принципа состязательности на досудебных стадиях уголовного процесса / А.И. Глушков // Административное и муниципальное право. 2013. № 5 (65). С. 482–485.
8. Глушков А.И. Российское законодательство об уголовной ответственности за торговлю людьми (исторический аспект) / А.И. Глушков, Н.В. Головкин // Российский следователь. 2014. № 11. С. 14–17.
9. Дудин Н.П. Становление и развитие правоохранительной системы Российской Федерации / Н.П. Дудин // Общество и право. 2016. № 2 (56). С. 289–294.
10. Мирзоев Г.Б., Григорьев В.Н. Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность : учебник для студентов вузов / Г.Б. Мирзоев, В.Н. Григорьев. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 375 с.

## **Новые аспекты городождения и градостроительного права (рецензия на книгу: Пирожкова И.Г. Урбанистика и строительное законодательство в истории Российской империи: научная монография / И.Г. Пирожкова. М. : Издательский дом Библио-Глобус, 2018. 142 с.)**

**Попов Алексей Михайлович,  
заведующий кафедрой безопасности и правопорядка юридического института  
Тамбовского государственного технического университета,  
кандидат юридических наук, доцент**

*pamtambov@yandex.ru*

Автор рецензирует новую монографию кандидата юридических наук, кандидата исторических наук, доцента Ирины Геннадиевны Пирожковой «Урбанистика и строительное законодательство в истории Российской империи» (2018 г.) как продолжающую исследование тематики городождения через призму права. Работа оценивается в контексте аргументации в пользу признания в доктрине права существования градостроительного права как комплексной отрасли, определения ее категориального аппарата и источников. Книга оценивается как составляющая самого полного исследования историко-правовых проблем урбанистики периода Российской империи.

**Ключевые слова:** городождение, градостроительное право, краеведческое исследование, строительное законодательство, урбанистика.

### **New Aspects of City Studies and Urban Construction Law (a Review of the Book: Pirozhkova, I.G. Urban Studies and Construction Laws in the History of the Russian Empire: scientific monograph / I.G. Pirozhkova. Moscow : Biblio-Globus publishing house, 2018. 142 s.)**

**Popov Aleksey M.  
Head of the Department of Security and Law and Order of the Law Institute of the Tambov State Technical University  
PhD (Law)  
Associate Professor**

The author reviews a new monograph by PhD (Law), PhD in Historical Sciences, Associate Professor Irina Gennadiyevna Pirozhkova "Urban planning and construction legislation in the history of the Russian Empire" (2018) as a continuing study of gorodovoe through the prism of the right. The work is evaluated in the context of the argument in favor of the recognition in the doctrine of the law of the existence of urban law as a complex industry, the definition of its categorical apparatus and sources. The book is assessed as a component of the most complete study of historical and legal problems of urbanism of the Russian Empire.

**Keywords:** ethnology, town-planning law, local history research, construction legislation, urbanism.

Урбанистика как комплексная дисциплина, включающая в себя социальные, экологические, архитектурные, градостроительные, экономические, технические аспекты моделирования городского поселения, образа жизни, культурологических феноменов, связанных с понятиями «город» и «горожанин», имеет важнейшее обобщающее их начало — правовые основы регулирования общественных отношений, складывающихся вокруг перечисленных явлений и объектов. Это очевидно позволяет говорить о зарождении (а возможно о давнишнем существовании) отрасли права, которую специалисты в настоящий момент уже классифицируют в качестве комплексной отрасли, обладающей специфическим предметом регулирования, методами,

особенностями построения нормативного материала (развитым устойчиво кодифицируемым законодательством), устойчивым объектом регулирования<sup>1</sup>.

Градостроительство как прикладной аспект урбанистики в целом, если рассматривать его как механизм градоформирования и инструмент социальной правовой политики государства, является стержнем формирования градостроительного права. Как любая новая структура правового поля, градостроительное право, чтобы быть признанным, должно

<sup>1</sup> Анисимов Ю.П., Юшкова Н.Г. Градостроительное право — новая отрасль в системе российского права // Право и политика. 2008. № 9. С. 2105–2113.

выразиться в четкой системе терминов и определений, в категориальном аппарате.

В настоящий момент научная литература, рассматривающая круг означенных проблем, рассредоточивается по «номенклатуре научных специальностей» в основном в области архитектурно-исторических, социально-исторических, культурологических исследований, так или иначе рассматривающих феномен города и городской жизни. Историография отечественного городского градостроения богата, однако в ней довольно редки государственно-правовые исследования, причем комплексные, монографические, выполненные профессиональными юристами, обладающими умениями применять методологию исторической науки.

Понимая ключевую особенность объектов регулирования градостроительного права, а именно — редкостную долгосрочность общественных отношений по поводу планирования населенных пунктов (в основе значительного количества городов лежат планы, созданные во второй половине XVIII в. (!), заложенных компанией по внедрению регулярных принципов градостроительства); постройки зданий и сооружений (существует прямая связь между древностью постройки и ее ценностью как имущества и исторической ценностью); реконструкции и реставрации городской недвижимости (что обеспечивает преемственность развития городов, неповторимости культурно-исторического облика поселения), необходимо выделить научные исследования, построенные на стыке истории и права.

Поток научных публикаций, объединенных одной тематикой и методами исследования, периодически должен суммироваться, классифицироваться, исследоваться как самостоятельный феномен, образующий актуальные тренды развития той или иной научной дисциплины. Если применить метод контент-анализа поисковых запросов в наиболее популярных научных библиотеках на тему истории градостроительного права, строительного законодательства, градостроительной политики, исторической урбанистики российских городов периода Российской империи (XVIII — начало XX вв.), то выяснится, что современная российская историография этой области чрезвычайно часто будет связываться с авторством Ирины Геннадьевны Пирожковой.

В 2018 г. вышла в свет ее монография «Урбанистика и строительное законодательство в истории Российской империи»<sup>2</sup>. Это уже третья книга исследовательницы, объединенная тематикой городского градостроения с монографией «Жилищный вопрос и градостроительство Тамбова в XIX — начале XX вв.» (2004 г.)<sup>3</sup> и «История строительного законодательства Российской империи» (2008 г.)<sup>4</sup> (последняя, в свою очередь, получила свой отклик в научной печати<sup>5</sup>, оценку экспертного сообщества в виде гранта РГНФ в 2010 г.).

<sup>2</sup> Пирожкова И.Г. Урбанистика и строительное законодательство в истории Российской империи : монография. М. : БИБЛИО-ГЛОБУС, 2018. 142 с.

<sup>3</sup> Пирожкова И.Г. Жилищный вопрос и градостроительство Тамбова в XIX — начале XX вв. : монография. СПб. : Нестор, 2004. 119 с.

<sup>4</sup> Пирожкова И.Г. История строительного законодательства Российской империи : монография. М. : Канон +, РООИ «Реабилитация», 2008. 288 с.

<sup>5</sup> Слезин А.А. Право как инструмент благоустройства городов российских (рецензия на книгу: Пирожкова И.Г. История строительного законодательства Российской империи : научная монография) /

Очевидно, что первые две монографии связаны с содержанием и процедурой защиты кандидатских диссертаций автора (написанных по исторической и юридической научным специальностям). Тем интереснее увидеть третью книгу, материал которой явно выходит за их пределы, свидетельствуя о научном потенциале, доктринально-теоретической и прикладной актуальности данной тематики.

Эволюция автора от «чистого» историка до юриста хорошо видна по тем частям исследований, как в первой диссертации (монографии), так и во второй защищенной и презентованной в виде публикации работы, которые посвящены вопросам государственного нормирования городского строительства. Первое оперирует социально-исторической терминологией, опирается на исследование «жилищного вопроса», экономических составляющих городского развития (рынка строительных услуг), опирается на обширный краеведческий и общероссийский архивный материал, как это и следует делать в исторических изысканиях. Вопросы права и государственной политики проходят в ней как фон, как одно из условий развития города (наряду с другими: например, сословным устройством общества и многоукладностью экономики) и ограничиваются эпизодическим привлечением нормативного материала из Полного собрания законов Российской империи (далее — ПСЗРИ) и исследованием Строительного Устава.

Монография 2008 г. представляет читателям методологически точное историко-правовое исследование, опирается на классическую схему репрезентации правового материала: описание источниковой нормативной базы, статуса субъектов градостроительной деятельности. Часть материала по-прежнему воспринимается в первую очередь как написанная историком, через общепринятую хронологическую периодизацию.

Новая монография явно написана юристом. Концептуальное понятие, на которое опирается автор, содержащееся в Градостроительном кодексе Российской Федерации, понятие «градостроительная деятельность». Фактически автор, исследуя исторические формы градостроительной деятельности в России на общероссийском и частично региональном материале в течение длительного, более чем двухвекового периода, систематизировала весь (?) нормативный материал, отложившийся в ПСЗРИ всех четырех серий (!), а также смежные по объекту регулирования кодифицированные акты (Уставы), помещенные в Свод законов Российской империи разных редакций. Монография построена не только на историческом принципе хронологического изложения, концепцией книги является ее структура, построенная на типологизации объектов градостроительной деятельности. Примечательно, что в том же 2018 г. И.Г. Пирожкова выступила соавтором монографии, казалось бы не связанной очевидно с тематикой урбанистики, являющейся основой ее научных интересов, посвященной вопросам правотворчества<sup>6</sup>.

И.Г. Пирожкова. М. : Канон +, РООИ «Реабилитация», 2008. 288 с.) // Политика и общество. 2010. № 5(65). С. 74–75.

<sup>6</sup> Пирожкова И.Г. История становления и развития правотворчества в России // Правотворчество в Российской Федерации: совре-

Первая часть этой книги, посвященная обзору истории правотворчества, в качестве иллюстративного материала опирается в первую очередь на исторические сюжеты нормотворчества в области градостроительной деятельности.

Погруженность автора в тематику урбанистики и правовых ее составляющих дает возможность знакомить с материалами новейших исследований не только ученых, специалистов в области юриспруденции, но и студентов. И.Г. Пирожкова является частым соавтором литературы как прямо посвященной истории градостроительного права<sup>7</sup>, так и краеведческой по существу, учебной по целеполаганию, археографической по методологии, правовой по направленности и оригинальной по замыслу<sup>8</sup>.

Наиболее ценным в монографии 2018 г. нам кажутся перспективы, «мостики», которые «перекидывает» автор к будущим исследованиям в области урбанистики. С точки зрения теоретических воззрений автора на место градостроительного нормирования в системе отраслей права интересна та осторожность, с которой автор подходит к терминологии. Первая глава монографии посвящена философско-доктринальным основаниям городоведения в целом и месту права в его рамках. Второй параграф прямо использует термин «градостроительное право» (а не «градостроительное нормирование» или «градостроительное законодательство») и содержит обоснование существования данной отрасли. Сам факт существования столь прочных общественных отношений по поводу градорегулирования, рассмотрению которых И.Г. Пирожкова посвящает уже третью книгу, является аргументом в пользу признания этой отрасли. Однако на уровень названия, аннотации, метаданных публикации название отрасли не вынесено. Решится ли исследовательница использовать его более полно в дальнейшем, как сделал автор настоящей рецензии, после прочтения убежденный в оправданности данной категории?

Монография рассказывает не только о сугубо градостроительных явлениях, но и дает оценку градостроительному законодательству как фактору формирования современных отраслей права и законодательства (техническое противопожарное регулирование, право социального обеспечения,

экологическое право). Некоторые выделенные тематические части текста и особенности их построения явно предполагаются автором к расширению и развитию тематики дальше. Так, концептуальный сюжет о правовом идеализме как основе нормативного регулирования градостроительства может быть «развит» в исследование градостроительной политики государства в целом, вероятно, в ней можно найти и иные концептуальные основания. Градостроительное право имеет прочную связь с проблематикой жилищно-коммунального хозяйства тем, что используя историческую терминологию, приведенную в исследовании, называли «благоустройством городов», «санитарным зодчеством». Градостроительство имеет неочевидную для многих исследователей (историков, архитекторов, искусствоведов, но не для юристов-криминалогов) связь с обеспечением безопасности, криминологическими аспектами городоведения. Возможно, автор расширит продолжающееся урбанистическое исследование не тематически, а хронологически, охватив советский период градоформирования. Некоторые попытки, в рамках исследования прерывающиеся, дискретных линий развития городоведения уже были сделаны в рамках хронодискретного моногеографического подхода в сравнительном правоведеии (школа профессора А.А. Демичева)<sup>9</sup>. Материалы третьей главы, посвященной различным типам градостроительных объектов и самому феномену типологии, рассматривают сельское, столичное, культурное, жилищное (обывательское) строительство. Автор уже публиковал и иные типологически обоснованные разборы нормирования городских объектов, например, статью о регулировании промышленного строительства<sup>10</sup>, на очереди, возможно, анализ правовой базы военного (фортификационного) и гражданского строительства, регулирования строительства «вспомогательных» городских объектов, инфраструктуры — мостов, переправ, малых архитектурных форм... Все это, вероятно, будет продиктовано строением нормативного материала, который еще предстоит к удовольствию и пользе читателя ввести в научный оборот.

<sup>9</sup> Пирожкова И.Г. Систематизация градостроительного законодательства через призму хронодискретного моногеографического исследования // Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведеие : сб. науч. тр. / под ред. д.ю.н., проф. А.А. Демичева. Вып. 5. Новгород : ООО «Стимул-СТ», 2013. С. 107–122; Пирожкова И.Г. Типовое строительство в градостроительной политике Российской империи и СССР // Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведеие : сб. науч. тр. / под ред. д.ю.н., проф. А.А. Демичева. Вып. 4. М. : ООО «Ваш полиграфический партнер», 2012. С. 149–167.

<sup>10</sup> Пирожкова И.Г. Нормативные основы промышленного строительства в Российской империи // Административное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 11–15.

менное состояние, проблемы, тенденции : монография / отв. ред. А.В. Захаров. М. : Международный издательский центр «Город XXI век», 2018. 500 с.

<sup>7</sup> Пирожкова И.Г., Мещерякова С.В., Фролов С.А. Градостроительное право: история и современность: учебное пособие. Тамбов: Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2016.

<sup>8</sup> Пирожкова И.Г. Красников В.В. Тамбов в Полном собрании законов Российской империи : учебное пособие. Тамбов : Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2013. 140 с.

#### Литература

1. Анисимов Ю.П. Градостроительное право — новая отрасль в системе российского права / Ю.П. Анисимов., Н.Г. Юшкова // Право и политика. 2008. № 9. С. 2105–2113.
2. Мещерякова С.В. Градостроительное право: история и современность : учебное пособие / С.В. Мещерякова, И.Г. Пирожкова, С.А. Фролов. Тамбов : ТГТУ, 2016.
3. Пирожкова И.Г. Жилищный вопрос и градостроительство Тамбова в XIX — начале XX вв. : монография / И.Г. Пирожкова. Санкт-Петербург : Нестор, 2004. 119 с.

4. Пирожкова И.Г. История становления и развития правотворчества в России / Пирожкова И.Г. // Правотворчество в Российской Федерации: современное состояние, проблемы, тенденции : монография / ответственный редактор А.В. Захаров. Москва : Город XXI век, 2018. 500 с.
5. Пирожкова И.Г. История строительного законодательства Российской империи : монография / И.Г. Пирожкова. Москва : Канон +, Реабилитация, 2008. 288 с.
6. Пирожкова И.Г. Нормативные основы промышленного строительства в Российской империи / И.Г. Пирожкова // Административное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 11–15.
7. Пирожкова И.Г. Систематизация градостроительного законодательства через призму хронодискретного моногеографического исследования / И.Г. Пирожкова // Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение : сборник научных трудов / под редакцией А.А. Демичева. Вып. 5. Нижний Новгород : Ваш полиграфический партнер, 2013. С. 107–122.
8. Пирожкова И.Г. Тамбов в Полном собрании законов Российской империи : учебное пособие / И.Г. Пирожкова, В.В. Красников. Тамбов : ТГТУ, 2013. 140 с.
9. Пирожкова И.Г. Типовое строительство в градостроительной политике Российской империи и СССР / И.Г. Пирожкова // Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение : сборник научных трудов / под редакцией А.А. Демичева. Вып. 4. Нижний Новгород : Ваш полиграфический партнер, 2012. С. 149–167.
10. Пирожкова И.Г. Урбанистика и строительное законодательство в истории Российской империи : монография / И.Г. Пирожкова. Москва : Библио-Глобус, 2018. 142 с.
11. Слезин А.А. Право как инструмент благоустройства городов российских. (рецензия на книгу: Пирожкова И.Г. История строительного законодательства Российской империи : научная монография / И.Г. Пирожкова. М. : Канон+, РООИ «Реабилитация», 2008. 288 с.) // Политика и общество. 2010. № 5 (65). С. 74–76.

## КОНСУЛЬТАЦИЯ

**Статья 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации обязывает подрядчика осуществлять строительный контроль.**

**Должно ли ответственное должностное лицо, на которое возложены предприятием обязанности по строительному контролю, состоять в Национальном реестре специалистов?**

Действительно, как справедливо отмечено в вопросе, по смыслу ч. 2 ст. 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ) по общему правилу строительный контроль производится лицом, осуществляющим строительство (в том числе на основании договора подряда). При этом, на первый взгляд, законодательство не предъявляет каких-либо требований к тому работнику, на которого лицом, ведущим строительство, будут непосредственно возложены обязанности по осуществлению такого контроля.

Вместе с тем необходимо учитывать, что, хотя строительный контроль напрямую и не назван в ч. 2 ст. 47, ч. 4 ст. 48, ч. 2 ст. 52, ст. 55.3, ч. 1 ст. 55.8 ГрК РФ в числе видов деятельности, осуществление которых требует наличия членства в СРО, контролирурующие органы и правоприменительная практика приходят к выводу о том, что такой контроль могут выполнять только члены СРО в области строительства, за исключением случаев, когда не требуется членства в СРО для выполнения самих строительных работ или функций технического заказчика, в чьи обязанности входит осуществление такого контроля (смотрите Письмо Минстроя России от 05.09.2017 № 31723-ТБ/02, 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).

Следовательно, право на осуществление строительного контроля в правоприменительной практике напрямую увязывается с правом на выполнение строительных работ.

В свою очередь, в силу прямого указания ч. 1 ст. 55.5-1 ГрК РФ право осуществлять трудовые функции по организации выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства в должности главного инженера проекта, главного архитектора проекта принадлежит только физическому лицу, заключившему трудовой договор с организацией или индивидуальным предпринимателем, выполняющим такие работы, и сведения о котором включены в Национальный реестр специалистов в области строительства.

Таким образом, вышеизложенное позволяет предположить, что и трудовая функция по организации работ, связанных со строительным контролем на конкретном объекте, может быть возложена подрядчиком, выполняющим строительство этого объекта, только на лицо, включенное в соответствующий национальный реестр.

Данный вывод подкрепляется также содержанием функций специалиста по организации строительства, к которым п. 2 ч. 5 ст. 55.5-1 ГрК РФ прямо отнесено проведение строительного контроля в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, а п. 4 этой же части — подписание документов, подтверждающих соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации, что фактически соответствует содержанию строительного контроля, указанному в ч. 1 ст. 53 ГрК РФ.

Поэтому в рассматриваемом случае строительный контроль должен быть возложен подрядчиком на физическое лицо, принятое к нему на работу на основании трудового договора и включенное в Национальный реестр специалистов в области строительства. Данный вывод находит свое отражение и в судебной практике (смотрите, например, Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 29.01.2019 № 09АП-65692/18, Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 20.09.2018 № 05АП-5861/18, Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 19.04.2018 № 08АП-2342/18).

**Ответ подготовил:**  
*эксперт службы правового консалтинга «Гарант»,  
кандидат юридических наук Широков Сергей*

**Учреждением планируется заключение договора замены части трубы системы отопления. Инженерной службой не представлены данные о протяженности замены труб, нагрузочные характеристики трубопровода теплотрассы.**

**В чем отличия капитального и текущего ремонта? Если в учреждении здравоохранения 50 окон, а меняют только два или три окна, или меняют часть трубы в системе отопления, то к какому ремонту это относится?**

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

Вопросы отнесения работ по замене окон и труб к капитальному или текущему ремонту не относятся к компетенции бухгалтерской службы в организациях государственного сектора и окончательно могут быть разрешены только соответствующими техническими специалистами.

**Обоснование вывода:**

Нормативно-правовые акты, регулирующие порядок ведения бухгалтерского учета в организациях государственного сектора, не регламентируют порядок отнесения работ к текущему ремонту, капитальному ремонту.

Предоставление разъяснений по вопросам отнесения работ к капитальному ремонту (в части ремонта объектов недвижимости) относится к компетенции Минстроя России, за которым закреплены функции по нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства (Положение о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.11.2013 № 1038).

Как отмечается в Письме Минстроя России от 27 февраля 2018 г. № 7026-АС/08, определять виды ремонта (текущий или капитальный) и различия между ними обязаны технические службы учреждения путем разработки в рамках системы плано-

во-предупредительного ремонта соответствующих нормативных документов.

Таким образом, решение о квалификации произведенных работ лежит в компетенции профильной комиссии учреждения. То есть именно профильной комиссии учреждения прежде всего необходимо отнести конкретные работы к работам, связанным с благоустройством, к ремонту: текущему или капитальному.

При определении возможности отнесения конкретных работ к работам по капитальному ремонту прежде всего необходимо руководствоваться нормами п. 14.2, 14.3 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ), по текущему ремонту — ч. 8 ст. 55.24 ГрК РФ.

Подзаконные нормативные правовые акты, в соответствии с которыми работы могут быть отнесены к текущему или капитальному ремонту, должны применяться во взаимосвязи с положениями ГрКа РФ (то есть в части, не противоречащей ему). К таким документам, в частности, относятся:

— положение о проведении плано-предупредительного ремонта производственных зданий и сооружений МДС 13-14.2000, утвержденное Постановлением Госстроя СССР от 29 декабря 1973 г. № 279 (далее — Положение № 279);

— ведомственные строительные нормативы (ВСН) № 58-88 (р), утвержденные Приказом Госкомархитектуры при Госстрое СССР от 23 ноября 1988 г. № 312 (далее — ВСН № 58-88(р));

— Письмо Минфина СССР от 29 мая 1984 г. № 80 «Об определении понятий нового строительства, расширения, реконструкции и технического перевооружения действующих предприятий»;

— Методика определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации (МДС 81-35.2004), утвержденная Постановлением Госстроя России от 5 марта 2004 г. № 15/1.

Как правило, к текущему ремонту относят устранение мелких неисправностей, выявляемых в ходе повседневной эксплуатации основного средства, при котором объект практически не выбывает из эксплуатации, а его технические характеристики не меняются, работы по систематическому и своевременному предохранению основных средств от преждевременного износа путем проведения профилактических мероприятий (п. 3.4 Положения № 279). Примерный перечень работ по текущему ремонту приведен в приложении 3.

К капитальному ремонту относят восстановление утраченных первоначальных технических характеристик объекта в целом, при этом основные технико-экономические показатели остаются неизменными. В соответствии с п. 3.11 Положения № 279 это такие работы, в процессе которых производится смена изношенных конструкций и деталей зданий и сооружений или замена их на более прочные и экономичные, улучшающие эксплуатационные возможности ремонтируемых объектов, за исключением полной смены или замены основных конструкций, срок службы которых в зданиях и сооружениях является наибольшим (каменные и бетонные фундаменты зданий и со-

оружий, все виды стен зданий, все виды каркасов стен, трубы подземных сетей, опоры мостов и др.). Перечень работ по капитальному ремонту смотрите в приложении 8. По сути, такие же определения капитального и текущего ремонта даны в ВСН № 58-88(р).

#### Частичная замена окон

Согласно приложению 7 к ВСН 58-88(р) к текущему ремонту окон относятся смена, восстановление отдельных элементов, частичная замена оконных, дверных витражных или витринных заполнений (деревянных, металлических и др.), смена оконных и дверных приборов, замена разбитых стекол, стеклоблоков, врезка форточек.

В соответствии с приложением 8 Положения № 279 полная смена ветхих оконных и дверных блоков является капитальным ремонтом.

Упоминание работ в перечне капремонта не всегда достаточное основание для отнесения работ к капремонту.

Так, некоторые суды приходят к мнению, что к капитальному ремонту относятся работы по замене всех оконных или дверных заполнений в целом в здании или в его части, а частичная их замена, без постановления на капитальный ремонт объекта или его части, относится к работам по текущему ремонту (Решения АС Архангельской области от 04.05.2017 по делу № А05-1010/2017, от 27.02.2017 по делу № А05-12283/2016, от 07.03.2017 по делу № А05-12998/2016, от 27.02.2017 по делу № А05-12494/2016). Однако имеется и судебная практика, в которой замена окон квалифицируется как капитальный ремонт (Решение Арбитражного суда Мурманской области от 16.03.2016 по делу № А42-9803/2015).

#### Частичная замена труб

Согласно разделу XI Положения № 279 в перечень работ по текущему ремонту входит устранение течи в трубопроводе системы центрального отопления, приборах и арматуре путем подтягивания муфт, контргаяк, постановки хомутов на резиновых прокладках, обматывания специальной лентой и пр. (приложение 3).

В подразделе XVI раздела «Б» приложения 8 Положения № 279 предусмотрено, что к капитальному ремонту трубопроводов относятся:

1) частичная или полная замена антикоррозионной изоляции трубопровода;

2) смена отдельных участков трубопровода (вследствие износа труб) без изменения диаметра труб. При этом разрешается замена чугунных труб на стальные, керамических на бетонные или железобетонные и наоборот, но не допускается замена асбестоцементных труб на металлические (кроме аварийных случаев). Протяженности участков сети, на которых допускается сплошная смена труб, не должна превышать 200 м на 1 км сети.

Таким образом, как мы уже указывали, заключение о соответствии данных положений действующим в настоящее время нормам ГК РФ и о возможности отнесения работ по заме-

не окон к работам по текущему или капитальному ремонту могут дать только профильные технические специалисты.

*Ответ подготовил:*

*эксперт службы правового консалтинга «Гарант»,  
аудитор, член Российского союза автостраховщиков  
Каратаева Татьяна*

**Открытое акционерное общество является собственником здания площадью 18 000 кв. м, имеющего один кадастровый номер и стоящего на кадастровом учете как ранее учтенное. Здание расположено на земельном участке площадью 57 000 кв. м, также принадлежащем обществу. Планируется продажа части здания и земельного участка (не только под ним, но и прилегающей территории).**

**Какие документы на здание, помимо технических планов, необходимо предоставить для постановки на кадастровый учет выделяемой и оставшихся после этого частей здания с привязкой к земельному участку для дальнейшей государственной регистрации права собственности на разделенное здание? Какие требования при межевании земельного участка необходимо учесть в данной ситуации? Какие документы необходимо предоставить для изготовления самих технических планов?**

Согласно п. 1 ст. 131 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) право собственности на недвижимые вещи подлежит государственной регистрации в Едином государственном реестре (далее — ЕГРН). При этом к недвижимым вещам относятся, в частности, 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, а также жилые и нежилые помещения, жилые и нежилые помещения и предназначенные для размещения транспортных средств части зданий или сооружений (машиноместа), если границы таких помещений, частей зданий или сооружений описаны в установленном законодательством о государственном кадастровом учете порядке (п. 1 ст. 130 ГК РФ).

Отношения, возникающие в связи с осуществлением государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также государственного кадастрового учета недвижимости урегулированы Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее — Закон № 218-ФЗ).

Из вопроса не вполне ясно, что имеется в виду под частью здания как предметом сделки купли-продажи. Часть здания как таковая объектом недвижимости не является (ч. 7 ст. 1 Закона № 218-ФЗ). Если речь идет о помещениях или машиноместах, то конструктивно они действительно являются частями зданий (объемов зданий), но представляют собой самостоятельные

недвижимые вещи и именно в таком качестве могут выступать предметом договора купли-продажи.

Существование объекта недвижимости с характеристиками, позволяющими определить его в качестве индивидуально определенной вещи, подтверждается сведениями, вносимыми в ЕГРН при осуществлении государственного кадастрового учета (далее также — кадастровый учет) недвижимого имущества (ч. 7 ст. 1 Закона № 218-ФЗ). Следовательно, для того чтобы продажа упомянутого объекта могла состояться, он должен быть поставлен на кадастровый учет.

Результатом проведения кадастровых работ являются межевой план, технический план или акт обследования (ст. 37 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»), которые представляются в орган регистрации прав в числе документов, являющихся основаниями для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав (далее — регистрация прав), наряду с иными документами, обозначенными в ч. 2 ст. 14 Закона № 218-ФЗ (п. 7 этой части).

Согласно ч. 10 ст. 24 Закона № 218-ФЗ сведения о помещении, расположенном в здании, указываются в техническом плане на основании представленных заказчиком кадастровых работ разрешения на ввод здания в эксплуатацию, проектной документации здания, проекта перепланировки и акта приемочной комиссии, подтверждающего завершение перепланировки.

Следует отметить, что в соответствии с ч. 3 ст. 40 Закона № 218-ФЗ при одновременном осуществлении кадастрового учета и регистрации права собственности на созданное здание может осуществляться кадастровый учет всех помещений в таком здании в случае, если заявитель представил технический план здания, который содержит сведения, необходимые для кадастрового учета этих помещений. Кадастровый учет всех помещений в здании также осуществляется при представлении заявления собственником здания, право собственности на которое зарегистрировано в ЕГРН, и технического плана здания, содержащего сведения, необходимые для кадастрового учета указанных помещений (смотрите также Письмо Минэкономразвития России от 22.06.2017 № ОГ-Д23-7304).

То есть если в рассматриваемом случае общество планирует продать отдельные помещения в здании, которые уже поставлены на кадастровый учет при постановке на кадастровый учет самого здания и регистрации прав на него, изготавливать технические планы на эти объекты не требуется, поскольку помещения, являющиеся объектом сделки, уже существуют в качестве недвижимых вещей. Собственник вправе распорядиться ими путем отчуждения другому лицу (п. 1, 2 ст. 209 ГК РФ).

Если же помещения по каким-либо причинам не поставлены на кадастровый учет, обществу следует обратиться к кадастровому инженеру для выполнения кадастровых работ и составления технического плана, содержащего сведения о помещениях, необходимые для их кадастрового учета (смотри-

те также Письмо Минэкономразвития России от 28.06.2017 № 17683-ВА/Д23и). Для подготовки технического плана необходимо представить документы, указанные в ч. 10 ст. 24 Закона № 218-ФЗ.

Если в рассматриваемом случае продажа части здания предполагает его предварительную реконструкцию, может потребоваться получение разрешения на строительство (ч. 2 ст. 51 ГрК РФ) и разрешение на ввод объекта в эксплуатацию (ч. 1 ст. 55 ГрК РФ, смотрите в связи с этим Письмо Минэкономразвития России от 07.04.2017 № ОГ-Д23-3939).

Поэтому для перехода права собственности на отдельные помещения в здании в рассматриваемом случае, как мы полагаем, в орган регистрации прав следует представить:

— заявление о государственной регистрации по форме согласно приложению № 1 к Приказу Минэкономразвития России от 8 декабря 2015 г. № 920, в котором, с нашей точки зрения, должен быть отражен переход права собственности на отдельные помещения в здании к покупателю, прекращение права собственности на здание продавца и возникновение у него права собственности на оставшиеся помещения в здании;

— договор купли-продажи.

Если отчуждаемые помещения не были поставлены на кадастровый учет, в орган регистрации прав представляется технический план, содержащий сведения об этих помещениях. Если предметом сделки является вновь образованный объект недвижимости (в частности, при проведении реконструкции здания), также представляется разрешение на ввод объекта в эксплуатацию (п. 5 ч. 8 ст. 41 Закона № 218-ФЗ).

Из ст. 11.4 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ) следует, что земельный участок может быть разделен по решению его собственника. При этом у собственника возникает право собственности на все образуемые в результате раздела земельные участки.

Для того чтобы образуемые земельные участки были поставлены на кадастровый учет, в отношении них необходимо выполнить кадастровые работы с составлением межевого плана (ст. 22 Закона № 218-ФЗ). С этой целью обществу необходимо обратиться к кадастровому инженеру.

При разделе земельного участка с образованием новых участков, один из которых будет продан вместе с частью здания, необходимо учитывать требования ст. 11.9 ЗК РФ. В частности, размер образуемого земельного участка должен соответствовать требованиям градостроительного регламента о предельных (максимальных и минимальных) размерах соответствующих участков (п. 1 этой статьи). Образование земельных участков путем раздела существующего участка не должно привести к невозможности разрешенного использования расположенных на этом земельном участке объектов недвижимости.

**Ответ подготовил:  
эксперт службы правового консалтинга «Гарант»  
Ерин Павел**