



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»
ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ
ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»

Н.Г. Кутын

(подпись)

«03» 03 2016 г.

Утверждено:

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере
(протокол № 32 от «25» февраля 2016 г.)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по результатам правовой экспертизы законопроекта № 940338-6
«О внесении изменения в статью 51 Градостроительного кодекса
Российской Федерации»
(в части дополнения оснований для отказа в выдаче разрешения на
строительство)

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» проведена правовая экспертиза законопроекта № 940338-6 «О внесении изменения в статью 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации» (в части дополнения оснований для отказа в выдаче разрешения на строительство) (далее – законопроект).

При подготовке заключения были проанализированы текст законопроекта и пояснительная записка к нему.

Согласно пояснительной записке, законопроект направлен на обеспечение одного из основных принципов земельного законодательства, заключающегося в том, что правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Согласно пункту 1 статьи 263 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник земельного участка может возводить на нем здания и сооружения, осуществлять их перестройку или снос, разрешать строительство на своем участке другим лицам. Эти права осуществляются при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка.

В настоящее время основания для отказа в выдаче разрешения на строительство исчерпывающим образом предусмотрены частью 13 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ). В частности, основаниями для отказа в выдаче разрешения на строительство является несоответствие представленных для выдачи разрешения на строительство документов требованиям градостроительного плана земельного участка.

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 4 части 3 статьи 44 ГрК РФ в градостроительном плане указывается информация обо всех видах разрешенного использования земельного участка, предусмотренных градостроительным регламентом.

В настоящее время в соответствии со статьей 36 ГрК РФ правовой режим земельных участков определяется градостроительным регламентом. В соответствии с пунктом 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) и частью 4 статьи 37 ГрК РФ правообладатель земельного участка вправе выбрать один из видов разрешенного

использования, предусмотренного зонированием территорий, то есть градостроительным регламентом.

Однако исходя из положений ЗК РФ, а также с учетом сложившейся судебной практики далеко не все правообладатели земельных участков праве выбрать любой вид разрешенного использования из числа предусмотренных градостроительным регламентом.

Так, в соответствии с пунктом 17 статьи 39⁸ ЗК РФ внесение изменений в заключенный по результатам аукциона или в случае признания аукциона несостоявшимся с иными лицами, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в части изменения видов разрешенного использования такого земельного участка не допускается.

Согласно правовой позиции, высказанной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 июня 2013 года № ВАС-1756/13, в связи с наличием договорных отношений с собственником земли изменение использования земельного участка (в рамках видов, предусмотренных градостроительным регламентом) предполагает изменение соответствующего договора и невозможно без изменения такого договора. В этой связи арендатор не вправе изменять договор в одностороннем порядке и не может обязать арендодателя по договору аренды изменить вид разрешенного использования арендованного земельного участка по выбору арендатора.

Кроме того, возможность изменения вида разрешенного использования ограничена в отношении лиц, которым земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставлены без проведения торгов, если такие лица имеют желание изменить вид разрешенного использования на другой вид, использование земельных участков в соответствии с которым должно было осуществляться только после предоставления таких земельных участков на торгах (см., например,

определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 августа 2013 года № 56-КГ13-5).

Таким образом, в отдельных случаях, даже получив градостроительный план земельного участка, в котором указаны все виды разрешенного использования, предусмотренные градостроительным регламентом, правообладатель такого земельного участка вправе использовать земельный участок только в соответствии с видом разрешенного использования, указанным в документах о правах на землю.

Однако в настоящее время правообладатель такого земельного участка может потребовать выдачи разрешения на строительство для застройки земельного участка объектом, назначение которого не соответствует, например, договору аренды земельного участка, в котором определено назначение переданного в аренду имущества (статья 615 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В этой связи предлагается установить, что разрешение на строительство не может быть выдано в случае, если разрешенное использование (назначение) объекта капитального строительства, который планируется построить, не соответствует виду разрешенного использования земельного участка, а не только градостроительному плану.

По результатам правовой экспертизы законопроекта Экспертным Советом сделаны следующие выводы:

1. Законопроект не решает задачу, задекларированную в пояснительной записке к нему. Так, в записке говорится, что, например, арендатор земельного участка может получить разрешение на строительство объекта, назначение которого не соответствует договору аренды этого земельного участка. В целях нивелирования данного пробела и предлагается авторами законопроекта установить запрет на выдачу разрешения на строительство в случае, если разрешенное использование объекта строительства не соответствует виду разрешенного использования земельного участка.

При этом законопроектом устанавливается запрет на выдачу разрешения на строительство при несоответствии запроектированного объекта видам разрешенного использования для всех земельных участков и для любой формы владения ими (собственность, аренда и т.д.). Полагаем, что такой запрет значительно ущемляет права собственников земельных участков.

2. В соответствии с частью 1 статьи 51 ГрадК РФ разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного кадастра земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов). Таким образом, разрешение на строительство не является документом, подтверждающим соответствие планируемого к строительству объекта виду (видам) разрешенного использования земельного участка.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет не поддерживает принятие законопроекта № 940338-6 «О внесении изменения в статью 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации» (в части дополнения оснований для отказа в выдаче разрешения на строительство) и рекомендует его отклонить.

Председатель Экспертного Совета
Ассоциации «Национальное объединение строителей»
по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере

А.Н. Плушкин

Член Экспертного Совета
Ассоциации «Национальное объединение строителей»
по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере

Д.А. Желин