

Утверждена Научно-консультативной
комиссией (протокол от 13.09.2021 № 15),
дополнения от 15.07.2022

**Аналитическая справка
по вопросу завершения строительства объектов
незавершенного строительства в соответствии с требованиями,
действовавшими на дату выдачи разрешения на строительство
таких объектов**

Аналитическая справка подготовлена рабочей группой,
сформированной в следующем составе:

- 1) К.С. Фотеев – руководитель рабочей группы;
- 2) А.А. Сидоркин – ответственный секретарь;
- 3) Л.Е. Бандорин;
- 4) Ю.Ю. Бунина;
- 5) И.Е. Кузьма;
- 6) А.Р. Абдульманов;
- 7) М.В. Москвитин.

При проведении исследования Научно-консультативная комиссия Ассоциации «Национальное объединение строителей» (далее – Научно-консультативная комиссия) проанализировала следующие нормативные правовые акты:

- Градостроительный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 29.12.2020 № 468-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»;
- Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденное постановлением Правительства

Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

Кроме того, при проведении исследования Научно-консультативной комиссией были проанализированы материалы судебной практики.

В ходе исследования Научно-консультативной комиссией установлено следующее.

В настоящее время существует объективная проблема, связанная с невозможностью завершения строительства объектов незавершенного строительства, а равно с невозможностью их ввода в эксплуатацию.

В рамках частичного законодательного решения указанной проблемы Федеральным законом от 29.12.2020 № 468-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 468-ФЗ) было внесено изменение в Федеральный закон от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 191-ФЗ), а именно с 29.12.2020 статья 4 Федерального закона № 191-ФЗ была дополнена частью 10, согласно которой до 01.01.2024 в отношении объектов капитального строительства, разрешения на строительство которых выданы до 01.01.2020 и по которым не выданы разрешения на ввод их в эксплуатацию:

- устанавливается возможность продления действия уже истёкшего разрешения на строительство (пункт 1 указанной части);

- при проведении экспертизы проектной документации таких объектов капитального строительства осуществляется оценка ее соответствия требованиям, указанным в пункте 1 части 5 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) и действовавшим на дату выдачи разрешения на строительство таких объектов капитального строительства, если со дня выдачи градостроительного плана земельного участка, на основании которого была подготовлена проектная документация объекта капитального строительства (за исключением линейного объекта), или если со дня утверждения проекта планировки территории, на основании которого была подготовлена проектная документация линейного объекта, прошло более полутора лет (пункт 2 указанной части);

- отказ в выдаче разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию наряду с основаниями, предусмотренными пунктами 1-4 части 6 статьи 55 ГрК РФ, осуществляется в случае несоответствия такого объекта капитального строительства разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации, на дату выдачи разрешения на строительство такого объекта капитального строительства. При этом положения пункта 5 части 6 статьи 55 ГрК РФ не применяются (пункт 3 указанной части).

Однако, вышеуказанные изменения не разрешают проблем, вызванных внесением новым подрядчиком (застройщиком) изменений в проектную

документацию объекта незавершенного строительства, в то время как такие изменения зачастую являются необходимым условием для завершения такого строительства, поскольку с момента фактического окончания работ по такому объекту и до их возобновления могли наступить обстоятельства, препятствующие возможности выполнения таких работ в пределах первоначально утвержденной проектной документации, к примеру частичное разрушение элементов объекта капитального строительства, внесение изменений в градостроительный регламент правил землепользования и застройки, изменение границ смежных территорий, а равно установление в отношении соответствующих земельных участков особого режима (в том числе зоны с особыми условиями использования территории), и так далее.

Таким образом, исходя из буквального прочтения нормы части 10 статьи 4 Федерального закона № 191-ФЗ, выполнение комплекса мероприятий по завершению строительства объекта незавершенного строительства (в том числе продление действия истёкшего разрешения на строительство и дальнейшее получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию), с соблюдением обязательных требований и ограничений, действовавших на дату выдачи разрешения на строительство, возможно только при условии сохранения первичной проектной документации в неизменном виде.

Принятию изменений, внесенных Федеральным законом № 468-ФЗ с 29.12.2020, непосредственно предшествовало поручение Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации определить, в каких случаях завершение строительства объектов незавершенного строительства допускается на основании требований, действовавших на дату выдачи разрешения на их строительство, а также установить порядок продления такого разрешения и передачи новому застройщику документации, в соответствии с которой осуществлялось строительство (подпункт «ж» пункта 6 перечня поручений Президента Российской Федерации № Пр-1726ГС от 24.10.2020 по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета Российской Федерации, состоявшегося 28.09.2020).

Таким образом, указанные поправки, внесенные Законом № 468-ФЗ, были направлены на закрепление возможности завершения строительства объектов незавершенного строительства (далее также – объекты НЗС) на основании ранее выданного разрешения на строительство.

Порядок внесения изменений в разрешение на строительство установлен частями 21⁵-21¹⁵ статьи 51 ГрК РФ и различается в зависимости от причины (основания) внесения изменений в разрешение на строительство:

- для случаев, когда изменения вносятся в связи с наступлением прямо указанных в ГрК РФ обстоятельств (смена правообладателя земельного участка, образование земельных участков, переоформление лицензии на пользование недрами);

- для случаев, когда внесение изменений в разрешение на строительство связано исключительно с продлением срока его действия;
- для случаев, когда внесение изменений в разрешение на строительство осуществляется в иных случаях, в том числе в связи с внесением изменений в проектную документацию объекта.

Общий порядок внесения изменений в разрешение на строительство, установленный статьей 51 ГрК РФ, подлежит применению, в том числе, к объектам, поименованным в абзаце первом части 10 статьи 4 Федерального закона № 191-ФЗ, если иное не установлено положениями указанной части.

В связи с этим требует отдельного рассмотрения порядок внесения изменений в разрешение на строительство в отношении объектов НЗС для случаев, когда требуются изменения проектных решений объекта, а также для случаев, когда такие изменения не требуются и необходимо исключительно продление срока действия разрешения на строительство.

Соответственно, для разрешения поставленного на обсуждение вопроса Научно-консультативной комиссией исследовалась возможность завершения строительства объектов НЗС при внесении изменений в проектную документацию и при отсутствии таковых, а также вопросы, связанные со сроком действия разрешения на строительство, и с возможностью его продления по истечении сроков действия разрешения на строительство.

1. Возобновление строительства объекта НЗС в случаях, когда не требуется изменение проектных решений объекта (необходимо исключительно продление срока действия разрешения на строительство).

Частями 21¹⁴-21¹⁵ статьи 51 ГрК РФ установлены следующие особенности внесения изменений в разрешение на строительство исключительно в связи с продлением срока действия такого разрешения:

- отсутствует обязанность застройщика представлять вместе с заявлением о внесении изменений в разрешение на строительство документов, прилагаемых к разрешению на строительство, перечисленных в части 7 статьи 51 ГрК РФ (градостроительного плана земельного участка, проектной документации, правоустанавливающих документов на земельные участки и т.д.), при том что застройщику не может быть отказано во внесении изменений в разрешение на строительство в связи с отсутствием таких документов;
- застройщику не может быть отказано во внесении изменений в разрешение на строительство в случае несоответствия планируемого размещения объекта капитального строительства требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства;
- застройщику не может быть отказано во внесении изменений в разрешение на строительство в случае несоответствия

планируемого объекта капитального строительства разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации и действующим на дату принятия решения о внесении изменений в разрешение на строительство;

- застройщику не может быть отказано во внесении изменений в разрешение на строительство в случае несоответствия планируемого размещения объекта капитального строительства требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции.

Таким образом, изменения в разрешение на строительство исключительно в связи с продлением срока его действия вносятся в упрощенном порядке: без представления полного комплекта документов, без проверки проектной документации объекта на соответствие требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

В случае внесения каких-либо изменений в проектную документацию должен применяться общий порядок изменений в разрешение на строительство.

Вместе с тем из части 10 статьи 4 Федерального закона № 191-ФЗ, частей 21¹⁴-21¹⁵ статьи 51 ГрК РФ следует, что применение упрощенного порядка продления действия разрешений на строительство к объектам НЗС на практике может оказаться невозможным по следующим причинам.

В соответствии с пунктом 4 части 12 статьи 48 ГрК РФ в состав проектной документации объектов капитального строительства в обязательном порядке включается проект организации строительства объектов капитального строительства (далее – ПОС).

Согласно пункту 23 Положения о проектной документации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87, в состав ПОС, помимо прочего, включаются следующие сведения:

- обоснование принятой организационно-технологической схемы, определяющей последовательность возведения зданий и сооружений, инженерных и транспортных коммуникаций, обеспечивающей соблюдение установленных в календарном плане строительства сроков завершения строительства (его этапов);
- обоснование принятой продолжительности строительства объекта капитального строительства и его отдельных этапов;
- календарный план строительства, включая подготовительный период (сроки и последовательность строительства основных и

вспомогательных зданий и сооружений, выделение этапов строительства).

В соответствии с частью 19 статьи 51 ГрК РФ разрешение на строительство выдается на весь срок, предусмотренный ПОС, за исключением случаев, предусмотренных ГрК РФ.

Таким образом, внесение изменений в разрешение на строительство исключительно в связи с продлением срока его действия все равно предполагает необходимость внесения изменений в проектную документацию в части ПОС. Соответственно, уполномоченные на внесение изменений в разрешение на строительство органы власти при поступлении заявления о внесении изменений в разрешение на строительство требуют от застройщика представлять откорректированный ПОС (постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.12.2019 № Ф01-6407/2019 по делу № А43-1885/2019).

Из материалов судебной практики видно, что уполномоченные органы при поступлении заявлений о внесении изменений в разрешение на строительство исключительно в связи с изменением срока его действия требуют представления не только откорректированного ПОС, но и иных документов, указанных в части 7 статьи 51 (постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 20.08.2019 № Ф08-5824/2019 по делу № А32-53640/2018).

Более того, суды в определенных случаях признают законность требований о представлении застройщиком дополнительных документов (в частности, измененной проектной документации) для внесения в разрешение на строительство изменений исключительно в связи с продлением срока его действия. При этом они указывают, что продолжение строительства без соответствующих изысканий, корректировки проектной документации и получения экспертизы по ней невозможно, поскольку это будет противоречить требованиям безопасности.

При разрешении таких дел суды ссылаются на общие принципы законодательства о градостроительной деятельности (статья 2 ГрК РФ), одним из которых является осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, обеспечением предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (см. постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 29.03.2021 № Ф04-6908/2020 по делу № А45-43756/2019).

Однако, подобная позиция уполномоченных на продление разрешения на строительство органов, поддерживаемая указанными судебными актами, фактически нивелирует волю законодателя, направленную на установление в ГрК РФ упрощенной процедуры внесения изменений в разрешение на строительство исключительно в связи с продлением срока действия такого разрешения. Необходимость внесения изменений в ПОС в связи с продлением срока действия разрешения на строительство является

очевидной. При этом в условиях подхода, что внесение изменений в разрешение на строительство исключительно в связи с его продлением, влечет изменение ПОС, а следовательно, изменение проектной документации, поэтому необходимо применять общий порядок внесения изменений в разрешение на строительство, фактически исключает возможность внесения изменений в разрешение на строительство в связи с продлением срока его действия в упрощенном порядке. При этом в части 21¹⁴ статьи 51 ГрК РФ содержится прямое императивное указание, что для принятия решения о продлении срока действия разрешения на строительство с соответствующим заявлением не требуется представление документов, указанных в части 7 статьи 51 ГрК РФ, в том числе указанного в пункте «г» части 7 статьи 51 ГрК РФ ПОС. В связи с чем, представляется, что упрощенный порядок внесения изменений в разрешение на строительство исключительно в связи с продлением срока его действия, установленный частью 21¹⁴ статьи 51 ГрК РФ, должен применяться ко всем случаям продления срока действия разрешения на строительство. Необходимость внесения изменения в ПОС не является необходимым условием для продления срока действия разрешения на строительство, что прямо предусмотрено частью 21¹⁴ статьи 51 ГрК РФ. Следовательно, соответствующие изменения могут быть внесены в ПОС после продления срока действия разрешения на строительство. При этом в соответствии с частью 3.8 статьи 49 ГрК РФ экспертиза вносимых изменений в проектную документацию в части сроков ПОС в связи с продлением срока действия разрешения на строительство может не проводиться по решению застройщика.

Кроме того, возобновление строительства объекта НЗС, который не был законсервирован, может потребовать корректировки проектной документации по объективным причинам, связанным с ненадлежащим техническим состоянием тех или иных конструктивных элементов объекта.

Из положений частей 21¹⁴-21¹⁵ статьи 51 ГрК РФ следует, что корректировка проектной документации является основанием для внесения изменений в разрешение на строительство по общей процедуре (с представлением полного пакета документов и проверкой проектной документации на соответствие правовому режиму земельного участка требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи актуального градостроительного плана земельного участка, а также на соответствие разрешенному использованию земельного участка и установленным ограничениям).

Таким образом, из приведенных норм, а также материалов судебной практики следует, что возобновление строительства объекта НЗС в подавляющем большинстве случаев будет осуществляться в соответствии с общей процедурой внесения изменений в разрешение на строительство, которая предусмотрена частями 21¹⁴-21¹⁵ статьи 51 ГрК РФ. Применение

общего порядка в большинстве случаев приведет к невозможности возобновления строительства объектов НЗС в связи с необходимостью получения нового градостроительного плана земельного участка (далее также – ГПЗУ), изменением требований к строительству, реконструкции, изменением разрешенного использования земельного участка, установлением новых ограничений (в том числе зон с особыми условиями использования территорий).

При этом часть 10 статьи 4 Федерального закона № 191-ФЗ не устанавливает специальных (упрощенных) правил внесения изменений в разрешение на строительство объектов НЗС, лишь запрещая применять пункт 8 части 21¹⁵ статьи 51 ГрК РФ. Применение же общего порядка внесения изменений в разрешение на строительство, установленного частями 21¹⁴-21¹⁵ статьи 51 ГрК РФ, как было показано выше, не позволит в большинстве случаев возобновлять строительство объектов НЗС в упрощенном порядке.

2. Возобновление строительства объекта НЗС в случаях, когда требуется изменение проектных решений объекта.

В случае внесения изменений в проектные решения объекта изменения в разрешение на строительство вносятся в общем порядке, установленном частями 21¹⁴-21¹⁵ статьи 51 ГрК РФ.

В соответствии с частью 21¹⁴ статьи 51 ГрК РФ в случае поступления заявления застройщика о внесении изменений в разрешение на строительство, кроме заявления о внесении изменений в разрешение на строительство исключительно в связи с продлением срока действия такого разрешения, для принятия решения о внесении изменений в разрешение на строительство необходимы документы, предусмотренные частью 7 статьи 51 ГрК РФ, в т.ч.:

- правоустанавливающие документы на земельный участок;
- градостроительный план земельного участка;
- материалы инженерных изысканий и проектной документации;
- положительное заключение экспертизы проектной документации.

При этом орган, уполномоченный на внесение изменений в разрешение на строительство, согласно части 21¹⁵ статьи 51 ГрК РФ оценивает соответствие:

- планируемого размещения объекта капитального строительства требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для внесения изменений в разрешение на строительство ГПЗУ, выданного не ранее чем за три года до дня направления заявления о внесении изменений в разрешение на строительство;
- планируемого объекта капитального строительства разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным

законодательством Российской Федерации и действующим на дату принятия решения о внесении изменений в разрешение на строительство;

- планируемого размещения объекта капитального строительства требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции.

В случае установления несоответствия уполномоченный орган отказывает застройщику во внесении изменений в разрешение на строительство.

Из материалов судебной практики следует, что в каждом конкретном случае уполномоченный орган должен также оценивать наличие объективных обстоятельств, возникших в период строительства объекта, обусловивших внесение изменений в разрешение на строительство.

Так, в постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 11.11.2015 № 301-ПЭК15 по делу № А65-4542/2014 суд пришел к следующим выводам:

«Частями 21.5 – 21.7, 21.9 статьи 51 ГрК РФ предусмотрено внесение изменений в разрешение на строительство в определенных случаях (при переходе прав на земельный участок, разделе или объединении земельных участков) и в порядке, установленном частями 21.10, 21.14 статьи 51 ГрК РФ.

Между тем в силу части 7 статьи 52 ГрК РФ допускается отклонение параметров объекта капитального строительства (высоты, количества этажей, площади, объема) от проектной документации, если необходимость отклонения выявилась в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта такого объекта.

С учетом приведенной нормы следует признать, что предусмотренные статьей 51 ГрК РФ основания внесения изменений в разрешение на строительство не являются исчерпывающими.

Вместе с тем частью 7 статьи 52 ГрК РФ отклонение параметров объекта капитального строительства от проектной документации обусловлено необходимостью, выявленной в процессе строительства объекта, и соблюдением порядка изменения проектной документации. Из названной нормы следует, что причины, повлекшие изменение проектной документации, должны быть объективными».

Указанная правовая позиция использовалась судами впоследствии (см., например, постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 13.09.2016 № Ф02-4548/2016 по делу № А58-6404/2015).

При этом в сформированной позиции Верховный Суд РФ не ограничивает перечень причин, повлекших внесение изменений в проектную документацию, например, только технической необходимостью, как следствие, может быть сделан вывод, что причины могут иметь не только технического характера, но при этом должны отвечать критерию объективности. Объективность причин должна определяться исходя из

влияния факторов (законодательных, технических, экономических и т.д.), не зависящих от воли застройщика, в результате которых возникает необходимость внесения изменений в разрешение на строительство.

В отсутствие объективной необходимости внесения изменений в проектную документацию и разрешение на строительство необходимо получение нового разрешения на строительство, а не внесение изменений в ранее выданные разрешения.

Кроме того, из материалов судебной практики видно, что уполномоченные органы, анализируя внесенные в проектную документацию изменения, в ряде случаев отказывают в изменении разрешения на строительство, ссылаясь на необходимость получения нового разрешения на строительство (см., например, постановление Арбитражного суда Уральского округа от 30.06.2020 № Ф09-3396/20 по делу № А50-30150/2019).

В связи с изложенным, применение к застройщику, который имеет намерение возобновить строительство объекта НЗС, общего порядка внесения изменений в разрешение на строительство, в случаях отсутствия объективной необходимости внесения изменений в проектную документацию, не позволит возобновить строительство объекта НЗС в связи с невозможностью внесения изменений в разрешение на строительство.

При этом согласно части 11 статьи 48 ГрК РФ подготовка проектной документации осуществляется на основании информации, указанной в ГПЗУ. При невозможности внесения изменений в разрешение на строительство и необходимости получения нового разрешения на строительство информация, указанная в ГПЗУ, может быть использована для подготовки проектной документации в течение трех лет со дня его выдачи (часть 10 статьи 57³ ГрК РФ). В случае если первоначальный ГПЗУ утратил силу, в новом ГПЗУ будут отражены требования к строительству, реконструкции (определенные градостроительным регламентом, проектом планировки территории и проектом межевания территории), которые могут существенно отличаться от требований, действовавших на момент получения первоначального разрешения на строительство. Кроме того, могут выявиться ограничения использования земельного участка, не существовавшие на момент выдачи первоначального разрешения на строительство, например, в связи с установлением зоны с особыми условиями использования территорий.

В указанном случае получения нового разрешения на строительство может оказаться невозможным без внесения изменений в правила землепользования и застройки, документацию по планировке территорий, принятия решений об изменении, прекращении существования зоны с особыми условиями использования территорий, что во многих случаях сделает невозможным завершение строительства объектов НЗС.

При этом часть 10 статьи 4 Федерального закона № 191-ФЗ, оптимизируя порядок прохождения экспертизы проектной документации, порядок ввода объекта в эксплуатацию, не вводит специального (упрощенного) порядка внесения изменений в разрешение на строительство.

В связи с изложенным представляется целесообразным установить специальный (упрощенный) порядок внесения изменений в разрешение на строительство для объектов, указанных в абзаце первом части 10 статьи 4 Федерального закона № 191-ФЗ, а именно: исключить обязанность застройщика прикладывать к заявлению о внесении изменений в разрешение на строительство полный комплект документов, необходимых для выдачи разрешения на строительство, указанных в части 7 статьи 51 ГрК РФ, установить сокращенный перечень прилагаемых документов, а также сокращенный перечень требований, на соответствие которым проверяется скорректированная проектная документация объекта НЗС.

При этом целесообразно установить особенности проверки проектной документации объектов НЗС с высокой степенью строительной готовности, а именно: применять при возобновлении строительства таких объектов требования к застройке, установленные генеральным планом, правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории либо, при отсутствии таких документов, иными правовыми актами, которые действовали на момент выдачи разрешения на строительство объекта, и в целом исходя из характеристик правового режима земельного участка, которые были установлены на момент выдачи разрешения на строительство объекта, без внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о земельном участке, в том числе в части его вида разрешенного использования, если это не создает опасность, в частности, для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия, полетов воздушных судов и т.п.

3. Продление срока действия разрешения на строительство, срок действия которого истек к моменту обращения застройщика в уполномоченный орган с заявлением о внесении изменений в разрешение.

В большом числе случаев срок действия разрешения на строительство объектов НЗС является истекшим. Соответственно, застройщики в таких случаях обращаются за внесением изменений в разрешение на строительство после истечения срока его действия.

Закон не содержит единообразного толкования понятия «продление действия разрешения на строительство», не дает однозначного ответа на вопрос о том, допустимо ли с точки зрения закона продление действия разрешения на строительство, срок действия которого истек к моменту обращения заявителя с заявлением о внесении изменений в такое разрешение на строительство.

Так, в судебной практике неоднократно формулировалась позиция, согласно которой продление действия возможно исключительно в отношении действующего разрешения на строительство, продление действия разрешения, срок которого истек, противоречит нормам ГрК РФ, после истечения срока действия разрешения на строительство может быть выдано

только новое разрешение (см. постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 25.01.2021 № Ф03-5588/2020 по делу № А16-605/2020, постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.12.2019 № Ф01-6407/2019 по делу № А43-1885/2019, постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 05.09.2019 № Ф06-50381/2019 по делу № А65-33515/2018).

Как отмечалось выше, введенная Федеральным законом № 468-ФЗ часть 10 статьи 4 Федерального закона № 191-ФЗ предусматривает запрет на применение пункта 8 части 21¹⁵ статьи 51 ГрК РФ, содержащего ограничение срока, позже которого не может быть подано заявление о внесении изменений в разрешение на строительство.

Учитывая цели правового регулирования, в том числе принимая во внимание данное Президентом Российской Федерации поручение по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации, состоявшегося 28.09.2020, Научно-консультативная комиссия отмечает, что внесенные изменения направлены на наделение застройщика возможностью возобновить строительство объектов НЗС путем внесения изменений в разрешение на строительство, в том числе, когда срок действия такого разрешения истек.

Следует отметить, что законодателем ранее предпринимались попытки разрешить продление срока действия разрешений на строительство с истекшим сроком. Так, Федеральным законом от 02.08.2019 № 283-ФЗ статья 4 Федерального закона № 191-ФЗ была дополнена новой частью 7, в соответствии с которой до 01.01.2020 подача заявления о внесении изменений в разрешение на строительство менее чем за десять рабочих дней до истечения срока действия разрешения на строительство не являлась основанием для отказа во внесении изменений в разрешение на строительство при условии, что со дня истечения срока действия разрешения на строительство до дня получения заявления застройщика о внесении изменений в разрешение на строительство прошло не более трех лет. Таким образом, данная норма содержала прямое указание на возможность продления срока действия разрешения, срок действия которого истек.

Вместе с тем пункт 1 части 10 статьи 4 Федерального закона № 191-ФЗ не содержит прямых указаний на возможность продления срока действия разрешения на строительство с завершенным сроком действия. Такие указания отсутствуют и в нормах ГрК РФ (в частности, в статье 51 ГрК РФ). С учетом изложенного усматривается риск отказов уполномоченных органов власти во внесении изменений в разрешения на строительство объектов НЗС.

В целях снятия указанных рисков представляется целесообразным внести изменения в пункт 1 части 10 статьи 4 Федерального закона № 191-ФЗ, прямо предусматривающие возможность продления срока действия разрешения на строительство, срок действия которого истек к моменту обращения застройщика с заявлением о внесении изменений в разрешение на строительство.

Кроме того, необходимо отметить, что в определенных случаях обращение с заявлением о внесении изменений в разрешение на строительство осуществляется застройщиком после истечения срока действия такого разрешения в связи с обстоятельствами, за которые застройщик не отвечает, например, в связи с отказом уполномоченных органов от оформления земельно-имущественных отношений, другими подобными обстоятельствами.

Так, например, при рассмотрении дела № А16-605/2020 суды установили, что застройщик не успел обратиться с заявлением о внесении изменений в разрешение на строительство в связи с прекращением договора аренды земельного участка уполномоченным органом и дальнейшим оспариванием застройщиком действий указанного органа. Тем не менее, отказ во внесении изменений в разрешение на строительство был признан судами соответствующим закону (см. постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 25.01.2021 № Ф03-5588/2020 по делу № А16-605/2020). Таким образом, уполномоченные органы и суды не всегда дают объективную оценку обстоятельствам, повлекшим обращение застройщика с заявлением о внесении изменений в разрешение на строительство после истечения срока его действия, в том числе, не устанавливают, имел ли застройщик возможность обращения с соответствующим заявлением.

Вместе с тем в материалах судебной практики имеются отдельные примеры оценки судами доводов заявителя о пропуске срока на обращение за внесением изменений в разрешение на строительство. Так, при рассмотрении дела № А43-1885/2019 суд признал неуважительной причиной пропуска срока нахождение заявителя в процедуре банкротства (постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.12.2019 № Ф01-6407/2019 по указанному делу).

В связи с изложенным представляется целесообразным установить обязательность оценки уполномоченным органом обстоятельств, которые привели к обращению застройщика с заявлением о внесении изменений в разрешение на строительство после истечения срока действия такого разрешения, с целью исключения отказов во внесении изменений в разрешение на строительство добросовестным застройщикам, которые предприняли зависящие от них действия по обращению в уполномоченный орган либо не могли направить такое обращение по объективным обстоятельствам (например, в связи с рассмотрением в суде спора между застройщиком и уполномоченным органом). Поскольку данная проблема касается не только объектов НЗС, указанных в абзаце первом части 10 статьи 4 Федерального закона № 191-ФЗ, но и любых других объектов капитального строительства, требующих получения разрешения на строительство, предлагаемые изменения представляется целесообразным внести в статью 51 ГрК РФ.

4. Проблемные вопросы определения срока действия ГПЗУ, утвержденного до 01.07.2017

Федеральным законом от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 373-ФЗ) в ГрК РФ были внесены изменения, которыми был закреплён статус ГПЗУ как информационного документа (статья 57³ ГрК РФ).

Данным Федеральным законом, кроме того, был определен предельный срок использования информации, указанной в ГПЗУ, в целях выдачи разрешений на строительство и (или) подготовки проектной документации – три года со дня выдачи ГПЗУ (часть 10 статьи 57³ ГрК РФ).

В связи с этим переходными нормами Федерального закона № 373-ФЗ было введено положение, устанавливающее срок использования информации, указанной в ГПЗУ, утвержденном до вступления в силу данного Федерального закона. Согласно части 1 статьи 9 Федерального закона № 373-ФЗ (в первоначальной редакции) информация, указанная в ГПЗУ, утвержденном до дня вступления в силу указанного Федерального закона, может быть использована в течение срока, который установлен нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и не может быть менее чем три года и более чем восемь лет со дня вступления в силу указанного Федерального закона, для подготовки проектной документации применительно к объектам капитального строительства и (или) их частям, строящимся, реконструируемым в границах такого земельного участка, выдачи разрешений на строительство.

Поскольку Федеральный закон № 373-ФЗ не имел единой даты вступления его в силу, а согласно статье 10 указанного Федерального закона предусматривал поэтапное вступление в силу различных его положений, возникала правовая неопределенность по вопросу о том, на какие именно ГПЗУ распространяется действие части 1 статьи 9 Федерального закона № 373-ФЗ, а также с какого момента исчисляется срок, определяемый нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, в течение которого сведения, содержащиеся в таком ГПЗУ, могут быть использованы.

В связи с этим в часть 1 статьи 9 Федерального закона № 373-ФЗ были внесены уточняющие изменения, согласно которым информация, указанная в ГПЗУ, утвержденном до 01.07.2017, может быть использована в течение срока, который установлен нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и не может быть менее чем три года и более чем восемь лет начиная с 01.07.2017, для подготовки проектной документации

применительно к объектам капитального строительства и (или) их частям, строящимся, реконструируемым в границах такого земельного участка, выдачи разрешений на строительство. По истечении установленного срока использование информации, указанной в таком ГПЗУ, не допускается. Данные изменения были внесены Федеральным законом от 02.08.2019 № 283-ФЗ с 02.08.2019 (статья 8 данного Федерального закона).

Таким образом, субъекты Российской Федерации были наделены правом своими нормативными правовыми актами установить срок использования выданных до 01.07.2017 ГПЗУ вплоть до установления восьмилетнего срока.

В качестве примера реализации предоставленного субъектам РФ права установить срок использования информации, содержащейся в ГПЗУ, выданных до 01.07.2017, может быть приведено постановление Правительства города Москвы от 21.12.2016 № 921-ПП О сроке использования градостроительных планов земельных участков, утвержденных до 01 июля 2017 года (далее – постановление № 921-ПП). Согласно пункту 1 постановления № 921-ПП информация, указанная в ГПЗУ, утвержденных до 1 июля 2017 г., может быть использована для подготовки проектной документации применительно к объектам капитального строительства и (или) их частям, строящимся, реконструируемым в границах таких земельных участков, выдачи разрешений на строительство до 1 июля 2021 г. По истечении данного срока использование информации, указанной в таких ГПЗУ, не допускается.

Необходимо отметить, что не все субъекты Российской Федерации приняли указанные нормативные правовые акты. Например, такие акты не были приняты в Красноярском крае, Республике Татарстан.

Отсутствие таких нормативных правовых актов на практике вызвало ряд споров относительно даты, с которой надлежит исчислять срок, в течение которого может использоваться информация, указанная в ГПЗУ, утвержденном до вступления в силу Федерального закона № 373-ФЗ (до 01.07.2017).

Так, первоначально судами была выработана позиция, согласно которой отсутствие соответствующего нормативного правового акта субъекта Российской Федерации влечет применение общих правил ГрК РФ об исчислении срока действия информации, указанной в ГПЗУ (три года со дня выдачи ГПЗУ) (постановления Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.06.2019 № Ф02-2346/2019 по делу № А33-21394/2018, от 02.07.2020 № Ф02-765/2020 по делу № А33-15156/2019).

Впоследствии Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации (определение от 28.01.2021 № 302-ЭС20-16910 по делу № А33-15156/2019) была сформулирована иная правовая позиция. Так, Судебная коллегия указала, что отсутствие соответствующего нормативного правового акта субъекта Российской Федерации о сроке использования ГПЗУ, выданных ранее 01.01.2017, позволяет применять

положения части 1 статьи 9 Федерального закона № 373-ФЗ как федерального закона, содержащего переходные положения, с указанными в этой статье сроками, допускающей возможность установления органами государственной власти субъектов Российской Федерации иных сроков (не менее трех и не более восьми лет), но непринятие ими указанного нормативного правового акта не может ухудшать положение участников градостроительной деятельности и влиять на принцип действия правовых норм во времени.

Таким образом, из приведенного определения Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации следует, что информация, содержащаяся в ГПЗУ, выданном до 01.07.2017, может быть использована в течение сроков, указанных в части 1 статьи 9 Федерального закона № 373-ФЗ, то есть не более чем в течение восьми лет, начиная с 01.07.2017, за исключением случаев, когда нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации установлены иные сроки использования ГПЗУ, выданных до 01.07.2017.

Наряду с изложенным, необходимо отметить позицию Конституционного Суда РФ, определяющую, по сути, пределы реализации права органа местного самоуправления принимать решения об изменении градостроительного зонирования территорий и градостроительных регламентов, изложенную в определении Конституционного Суда РФ от 26.03.2020 № 631-О. Согласно сформулированной в указанном определении Конституционного Суда РФ позиции, защита права свободного владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц, а равно иных имущественных прав, должна осуществляться на основе соразмерности и пропорциональности, с тем чтобы был обеспечен баланс прав и законных интересов, включая частные и публичные интересы. Из этого следует, что возможность принятия органом местного самоуправления решений об изменении градостроительного зонирования территорий и градостроительных регламентов должна быть уравновешена необходимыми гарантиями для лиц, которые на законных основаниях приобрели права на земельные участки до принятия и вступления в силу указанных изменений и вправе были рассчитывать, что их правовой статус, неразрывно связанный с правовым режимом земельных участков, будет уважаться государством, а также органами местного самоуправления как неотъемлемой частью единого механизма управления делами государства (абз.4 п.2 определения Конституционного Суда РФ от 26.03.2020 № 631-О).

На основании вышеизложенного Научно-консультативная комиссия считает необходимым обратиться в Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) в целях подготовки Экспертным советом формулировок предложений по внесению

изменений в действующее законодательство на основании выводов, сформулированных в настоящей аналитической справке.

Председатель

Научно-консультативной комиссии

М.В. Федорченко

Ответственный исполнитель

К.С. Фотеев

Ответственный секретарь

А.А. Сидоркин