

УДК 351.778.51

DOI 10.25799/AR.2019.83.2.033

## Разрешение на строительство: новеллы в законодательстве

**Чумакова Ольга Вячеславовна**

Кандидат юридических наук,  
Московский государственный строительный университет,  
129337, Российская Федерация, Москва, шоссе Ярославское, 26,  
e-mail: 7406976@gmail.com

### Аннотация

Градостроительном кодексе определено «градостроительная деятельность». Под термином понимается подготовка и утверждение документов по планировке территории для размещения объектов капитального строительства различного назначения: жилого, производственного, общественно-делового, а также объектов коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур. Предполагается, что деятельность будет проводиться с целью сохранения положительных эффектов от размещаемых объектов для создания комфортной и безопасной среды не только на дату их ввода в эксплуатацию, но и на период «жизненного цикла» таких объектов. Комплексное развитие территорий будет осуществляться по инициативе правообладателей земельных участков и органов местного самоуправления. При комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков органом местного самоуправления может быть предусмотрено обязательство по строительству инфраструктуры или иных объектов на земельных участках, находящихся в публичной собственности, за счет их собственников. Данный инструмент является неким видом государственно-частного партнерства, в рамках которого орган местного самоуправления предоставляет земельный участок, а правообладатель получает возможность застройки данного участка на определенных условиях.

### Для цитирования в научных исследованиях

Чумакова О.В. Разрешение на строительство: новеллы в законодательстве // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 2А. С. 261-268.

### Ключевые слова

Земельные участки, комплексное развитие, градостроительный кодекс.

## Введение

Более серьезным нововведением является возможность комплексного освоения территории по инициативе органа местного самоуправления. Новые правила принуждают правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства к приведению объектов в соответствие требованиям документов территориального планирования, в равной мере это касается и обладателей объектов самостроя [Агеева, 2018, 337]. Так, согласно новым положениям Градостроительного кодекса предполагается, что по инициативе органа местного самоуправления решение о комплексном развитии территории может быть принято при условии, что не менее 50% от общей площади территории, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, занимают земельные участки: – на которых расположены объекты капитального строительства, за исключением многоквартирных домов, признанные аварийными и подлежащими сносу; – на которых расположены объекты капитального строительства, за исключением многоквартирных домов, снос, реконструкция которых планируются в рамках муниципальных адресных программ; – виды разрешенного использования которых и характеристики расположенных на них объектов капитального строительства не соответствуют видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства и предельным параметрам строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным ПЗЗ; – на которых расположены объекты, признанные в соответствии с гражданским законодательством самовольными постройками. Предполагается, что владельцы недвижимости, расположенной в границах вышеуказанной территории, обязаны в течение полугода заключить между собой соглашение о порядке и условиях комплексного развития территории и представить в орган местного самоуправления документацию по планировке территории [Арсланов, 2018, 22]. В противном случае орган местного самоуправления принимает решение об изъятии земельных участков, находящихся в границах территории, для муниципальных нужд и проводит аукцион на право заключения договора о комплексном развитии данной территории. Изъятие происходит по ускоренной и упрощенной процедуре, которая вводится в Земельный кодекс РФ. Процедура также предполагает возможность изъятия участка без проведения государственного кадастрового учета, а также возможность прекращения договора аренды земельного участка, если он находится в государственной собственности по инициативе органа местного самоуправления. Предполагается, что изъятые участки будут предоставлены победителю аукциона без торгов в аренду для коммерческой застройки согласно документам территориального планирования.

## Материалы и методы

Данные нововведения существенно затронут интересы владельцев самостроя, а также поставят вне закона те объекты недвижимости, которые были построены до принятия соответствующих правил землепользования и застройки, например, на основании ранее принятых проектов планировки территории [Гарнов, 2017, 115]. В данном случае правообладатели становятся зависимыми от планов местных властей по развитию соответствующих территорий. Планировка В рамках указанных новаций предполагается внесение изменений в порядок подготовки правил землепользования и застройки. Согласно новым положениям на карте градостроительного зонирования планируется указывать границы

территорий, где предусматривается осуществление деятельности по их комплексному и устойчивому развитию. Предполагается, что границы данных территорий будут указываться по границам одной или нескольких территориальных зон и могут отображаться на отдельной карте [Гичиев, 2016, 50]. Поправками также устанавливается, что в рамках соответствующей территориальной зоны в градостроительных регламентах должно указываться, где предполагается осуществление комплексного развития территории, должны указываться расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры и показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения. Новые статьи Градостроительного кодекса РФ дополняются нормами, определяющими порядок подготовки проекта планировки и межевания, общие требования к документации по планировке территории, а также состав материалов по инженерным изысканиям для подготовки данной документации [Жаринова, 2017, 370]. В случае если решение о подготовке проекта планировки и межевания территории и проекты документов территориального планирования приняты, а проекты правил землепользования и застройки совместно с проектами изменений в указанных документах были подготовлены и рассмотрены на публичных слушаниях до вступления в силу Закона № 373-ФЗ, то подготовка и утверждение указанных документов будет идти по правилам, установленным до вступления в силу указанного Закона. При этом Законом № 373-ФЗ установлено, что в случае принятия решения о комплексном освоении территории утвержденные правила землепользования и застройки должны быть приведены в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса РФ, которые установлены в редакции данного Закона в части внесения сведений о расчетных показателях минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующих территорий объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в срок до 1 июля 2017 года [Иванов, 2018, 42]. При этом до этого срока допускается принятие решений о комплексном развитии территорий без внесения указанных изменений. Сроки и разрешения Для получения разрешения на строительство после вступления Закона № 373-ФЗ в силу потребуется представить градостроительный план земельного участка, выданный не ранее чем за три года до направления заявления в орган, ответственный за выдачу соответствующих разрешений. Данное нововведение также касается объектов индивидуального жилищного строительства [Калинина, 2018, 270].

### Результаты и обсуждения

Стоит отметить, что ранее срок действия ГПЗУ установлен не был. Данная мера во многом продиктована требованием учета актуальных градостроительных регламентов, действующих во время принятия решения о выдаче разрешения на строительства, для исключения ситуаций, при которых возможна выдача данного разрешения на объект, создание которого не предусмотрено или противоречит градостроительным регламентам. Также новация введена для стимулирования скорейшего освоения земельных участков, предоставленных под индивидуальное жилищное строительство [Клементьева, 2018, 133]. Следует отметить, что в существующей практике нередко возникали ситуации, когда ранее выданные ГПЗУ противоречили действующим градостроительным регламентам. Даже при условии, что данная новация значительно усложнит процедуру получения разрешения на строительство для многих

участников рынка, для некоторых регионов, в том числе и для Москвы, это не должно создать существенных трудностей в сравнении с ранее существовавшими порядками [Арапова, 2017, 6]. К примеру, в Москве до 2010 года действовал акт разрешенного использования, по условиям которого за год требовалось принять распоряжение о его утверждении. К тому же в Москве и так приняты все меры для скорейшего освоения земельных участков в виде повышенной ставки арендной платы и земельного налога за такие земельные участки на период строительства [Волковинская, 2018, 117]. Следует учитывать, что указанное требование не распространяется на градостроительные планы земельных участков, которые были выданы до вступления в силу Закона № 373-ФЗ. В данном Законе особо отмечено, что информация, указанная в градостроительном плане земельного участка, полученном до вступления в силу указанного Закона, может быть использована в течение срока, установленного нормативным правовым актом субъекта РФ. При этом указанный срок не может быть менее чем три года и более чем восемь лет со дня вступления в силу Закона № 373-ФЗ. Если разрешение на строительство было выдано до вступления его в силу, то разрешение на ввод в эксплуатацию будет выдаваться на основании градостроительного плана земельного участка, представленного для получения этого разрешения на строительство [Гиблер, 2018, 250]. Такое же правило касается и разрешения на строительство, выданного на основании градостроительного плана земельного участка и полученного до вступления в силу Закона № 373-ФЗ, срок действия которого не истек. Также указанным Законом оговорено, что если заявление о выдаче градостроительного плана земельного участка подано в уполномоченный орган до вступления в силу данного Закона, он будет выдаваться по старым правилам. В рамках указанной новации также дополнен перечень оснований для отказа в выдаче разрешений на ввод в эксплуатацию [Дикуль, 2017, 170]. Теперь основанием для отказа становится несоответствие объекта капитального строительства не только проектной документации, но и разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством РФ. Теперь, если на участке будет построен объект, не предусмотренный градостроительным регламентом, действующим на момент принятия решения о выдаче разрешения на строительство, такое разрешение выдано не будет [Закирова, 2017, 230]. То есть помимо требований к соответствию объекта градостроительным регламентам выдвигается также требование к соответствию вида разрешенного использования участка, на котором расположен объект. Очевидно, что риски правообладателей участков повышаются в случае, если местными органами власти в ходе строительства будет принято решение об изменении градостроительных регламентов. Непонятно также, что делать с уже построенными объектами в этом случае и кто будет возмещать убытки застройщику. Частично этот вопрос решается за счет того, что новый закон закрепляет в Градостроительном кодексе РФ, что вред, нанесенный жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате утверждения не соответствующих требованиям технических регламентов документов территориального планирования и документации по планировке территории, возмещается в полном объеме Российской Федерацией, органами власти субъектов РФ и муниципальных образований. Ранее вопрос о возмещении вреда отдельно в законе не оговаривался, очевидно, что порядок возмещения такого вреда должен быть установлен в рамках соответствующих подзаконных актов [Кадырова, 2018, 150]. Наверняка вопрос о размере возмещения вреда будет предметом судебных споров. Новый закон значительно ужесточает требования к порядку получения разрешительной документации и создает более жесткую привязку этой процедуры к документам территориального планирования, что в целом сокращает полномочия властей по

принятию произвольных решений по данному вопросу. Однако очевидно, что многие местные органы власти будут находить способы для принятия индивидуальных решений по данному вопросу. Так, в Москве, с учетом внесенных поправок в Градостроительном кодексе Москвы, допускается принимать правила землепользования и застройки на основании акта органа исполнительной власти (Правительства Москвы), а не закона города Москвы как было ранее, что позволит органам власти иметь такое же влияние на данный процесс [Касьянов, 2018, 155].

### Заключение

Ужесточение требований к получению разрешительной документации в части сроков действия и возможности отказа в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, с учетом возможности изменения градостроительных регламентов с момента получения градостроительного плана, может создать множество споров по данному вопросу даже при наличии обязанности органов власти по возмещению убытков. Видимо, единственным очевидным выходом в данной ситуации будет ускоренное освоение земельных участков и быстрое завершение строительных работ, то есть указанные новации дают дополнительные стимулы к скорейшему освоению земельных участков, хотя, конечно, и создают дополнительные трудности. Возможно, в ходе наработки практики по Закону № 373-ФЗ выявится необходимость по дальнейшей корректировке Градостроительного кодекса. Насколько указанные новации будут успешными с точки зрения правоприменительной практики – покажет время.

### Библиография

1. Агеева Е.В. Влияние регулирования инвестиционной деятельности пенсионных фондов на структуру инвестиционных портфелей: обзор зарубежного опыта // В сборнике: Активизация интеллектуального и ресурсного потенциала регионов Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции: в 2-х частях. Под научной редакцией Н.Н. Даниленко, О.Н. Баевой, – 2018. – 335-338 с.
2. Арапова О.А. Инвестиционная деятельность как объект налогового регулирования // Вектор экономики. – 2017. – № 1 (7). – 6 с.
3. Арсланов Ш.Д., Гаджиева А.Г., Шахтаманова Л.Г. Современные тенденции развития государственно-правового регулирования инвестиционной деятельности в субъектах Северо-Кавказского Федерального округа // Фундаментальные исследования. – 2018. – № 9. – 18-24 с.
4. Волковинская М.Л., Горбачева Ю.А. Приоритетные направления регулирования инвестиционной деятельности региона // В сборнике: Экономика и управление: актуальные вопросы теории и практики Материалы XI международной научно-практической конференции, – 2018. – 115-120 с.
5. Гарнов А.П., Топчий В.А., Киселева К.А. Инвестиционная деятельность: аспекты административно-правового регулирования // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. – 2017. – № 2. – 113-117 с.
6. Гиблер Л.Р. Правовое регулирование инвестиционной деятельности // В сборнике: Актуальные проблемы агропромышленного комплекса Сборник трудов научно-практической конференции преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов Новосибирского государственного аграрного университета, – 2018. – 257-259 с.
7. Гичиев Н.С., Гичиев А.Н. Инвестиционная деятельность региона как объект государственного регулирования // В сборнике: Проблемы теории и практики управления развитием социально-экономических систем Сборник научных трудов XIII Всероссийской научно-практической конференции. Под ред. Шабановой М.М., – 2016. – 48-51 с.
8. Дикуюль Л.О. Венчурная инвестиционная деятельность как объект государственного регулирования // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2017. – Т. 7. – № 3А. – 162-175 с.
9. Жаринова А.В. Правовое регулирование инвестиционной деятельности на рынке ценных бумаг // В сборнике: Кооперация без границ: расширение рамок социальной экономики Материалы международной студенческой научной конференции: в 5 частях, – 2017. – 364-372 с.
10. Закирова Э.Р. Финансово-инвестиционная деятельность организации: сущность, регулирование и контроль // В

- книге: Финансово-кредитная модель индустриального развития России Коллективная монография. Екатеринбург, – 2017. – 220-232 с.
11. Иванов П.А., Кузнецов А.О. Особенности регулирования инвестиционной деятельности в зарубежных странах // В сборнике: Роль человеческого капитала в социально-экономическом развитии Сборник статей. Москва, – 2018. – 38-47 с.
  12. Кадырова Г.В. Проблемы правового регулирования деятельности профессиональных участников инвестиционного рынка ценных бумаг // В сборнике: Научные исследования высшей школы по приоритетным направлениям науки и техники сборник статей Международной научно-практической конференции, – 2018. – 150-152 с.
  13. Калинина И.А. Правовое регулирование инвестиционной деятельности в АПК в аспекте цифровизации экономики // В сборнике: Цифровизация агропромышленного комплекса Сборник научных статей, – 2018. – 270-273 с.
  14. Касьянов Р.А. Mifig и регулирование деятельности инвестиционных компаний третьих стран // В сборнике: Герценовские чтения - 2018. Актуальные проблемы права и гражданско-правового образования Материалы Всероссийской научно-практической конференции, – 2018. – 154-157 с.
  15. Клементьева В.Е. Правовое регулирование инвестиционной деятельности в законодательстве РФ // Актуальные вопросы науки. – 2018. – № 39. – 133-134 с.

### **Permission to build: in legislation**

**Ol'ga V. Chumakova**

PhD in Law,  
Moscow State University of Civil Engineering,  
129337, 26, Yaroslavskoe highway, Moscow, Russian Federation;  
e-mail: 7406976@gmail.com

#### **Abstract**

The town-planning code defines "town-planning activity". The term refers to the preparation and approval of documents on the planning of the territory for the placement of capital construction projects for various purposes: residential, industrial, social and business, as well as municipal, transport and social infrastructure. It is assumed that the activities will be carried out in order to preserve the positive effects of the placed objects to create a comfortable and safe environment not only on the date of their commissioning, but also for the period of the "life cycle" of such objects. Comprehensive development of the territories will be carried out on the initiative of land owners and local authorities. With the comprehensive development of the territory on the initiative of the owners of land plots, the local self-government body may provide for the obligation to build infrastructure or other facilities on land plots in public ownership at the expense of their owners. This tool is a kind of public-private partnership, in which the local government provides a land plot, and the owner gets the opportunity to build this site on certain conditions.

#### **For citation**

Chumakova O.V. (2019) Razresheniye na stroitel'stvo: novelty v zakonodatel'stve [Permission to build: in legislation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (2A), pp. 261-268.

#### **Keywords**

Land plots, complex development, town-planning code.

---

## References

1. Ageyeva Ye.V. Vliyaniye regulirovaniya investitsionnoy deyatelnosti pensionnykh fondov na strukturu investitsionnykh portfeley: obzor zarubezhnogo opyta [Influence of regulation of investment activities of pension funds on the structure of investment portfolios: a review of foreign experience]. *V sbornike: Aktivizatsiya intellektual'nogo i resursnogo potentsiala regionov Materialy IV Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii: v 2-kh chastyakh. Pod nauchnoy redaktsiyey N.N. Danilenko, O.N. Bayevoy* [In the collection: Activation of the intellectual and resource potential of the regions Proceedings of the IV All-Russian Scientific and Practical Conference: in 2 parts. Under the scientific editorship of N.N. Danilenko, O.N. Bayeva]. Moscow, 2018, pp. 335-338.
2. Arapova O.A. Investitsionnaya deyatelnost' kak ob'yekt nalogovogo regulirovaniya [Investment activity as an object of tax regulation]. *Vektor ekonomiki – Vector economy*, 2017, no. 1 (7), pp. 6.
3. Arslanov SH.D., Gadzhiyeva A.G., Shakhtamanova L.G. Sovremennyye tendentsii razvitiya gosudarstvenno-pravovogo regulirovaniya investitsionnoy deyatelnosti v sub'yektakh Severo-Kavkazskogo Federal'nogo okruga [Modern trends in the development of state-legal regulation of investment activity in the subjects of the North Caucasus Federal District]. *Fundamental'nyye issledovaniya – Basic Research*, 2018, no. 9, pp. 18-24.
4. Volkovinskaya M.L., Gorbacheva YU.A. Prioritetnyye napravleniya regulirovaniya investitsionnoy deyatelnosti regiona [Priority directions of regulation of investment activity in the region]. *V sbornike: Ekonomika i upravleniye: aktual'nyye voprosy teorii i praktiki Materialy XI mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [In the collection: Economics and Management: Actual Questions of Theory and Practice Materials of the XI International Scientific and Practical Conference]. Moscow, 2018, pp. 115-120.
5. Garnov A.P., Topchiy V.A., Kiseleva K.A. Investitsionnaya deyatelnost': aspekty administrativno-pravovogo regulirovaniya [Investment activity: aspects of administrative and legal regulation]. *RISK: Resursy, informatsiya, snabzheniye, konkurentsia – RISK: Resources, information, supply, competition*, 2017, no. 2, pp. 113-117.
6. Gibler L.R. Pravovoye regulirovaniye investitsionnoy deyatelnosti [Legal regulation of investment activity]. *V sbornike: Aktual'nyye problemy agropromyshlennogo kompleksa Sbornik trudov nauchno-prakticheskoy konferentsii prepodavateley, aspirantov, magistrantov i studentov Novosibirskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta* [In the collection: Actual problems of the agro-industrial complex Collection of works of the scientific-practical conference of teachers, graduate students, undergraduates and students of the Novosibirsk State Agrarian University]. Voscov, 2018, pp. 257-259.
7. Gichiyev N.S., Gichiyev A.N. Investitsionnaya deyatelnost' regiona kak ob'yekt gosudarstvennogo regulirovaniya [Investment activities of the region as an object of state regulation]. *V sbornike: Problemy teorii i praktiki upravleniya razvitiyem sotsial'no-ekonomicheskikh sistem Sbornik nauchnykh trudov XIII Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Pod red. Shabanovoy M.M.* [In the collection: Problems of theory and practice of managing the development of socio-economic systems. Collection of scientific papers of the XIII All-Russian Scientific and Practical Conference. Ed. Shabanova MM]. Voscov, 2016, pp. 48-51.
8. Dikul' L.O. Venchurnaya investitsionnaya deyatelnost' kak ob'yekt gosudarstvennogo regulirovaniya [Venture investment activity as an object of state regulation]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra – Economy: yesterday, today, tomorrow*, 2017, T. 7, no. 3A, pp. 162-175.
9. Zharinova A.V. Pravovoye regulirovaniye investitsionnoy deyatelnosti na rynke tsennykh bumag [Legal regulation of investment activities in the securities market]. *V sbornike: Kooperatsiya bez granits: rasshireniye ramok sotsial'noy ekonomiki Materialy mezhdunarodnoy studencheskoy nauchnoy konferentsii: v 5 chastyakh* [In the collection: Cooperation without Borders: expanding the framework of the social economy Proceedings of the international student scientific conference: in 5 parts]. 2017, pp. 364-372.
10. Zakirova, E.R. (2017), *Financial and investment activities of the organization: the essence, regulation and control // In the book: Financial and credit model of industrial development of Russia Collective monograph [Finansovo-investitsionnaya deyatelnost' organizatsii: sushchnost', regulirovaniye i kontrol' // V knige: Finansovo-kreditnaya model' industrial'nogo razvitiya Rossii Kollektivnaya monografiya]*, Ekaterinburg, 220-232 p.
11. Ivanov P.A., Kuznetsov A.O. Osobennosti regulirovaniya investitsionnoy deyatelnosti v zarubezhnykh stranakh [Features of the regulation of investment activities in foreign countries]. *V sbornike: Rol' chelovecheskogo kapitala v sotsial'no-ekonomicheskom razvitiy Sbornik statey* [In the collection: The role of human capital in socio-economic development. Collection of articles]. Moskva, pp. 2018, pp. 38-47.
12. Kadyrova G.V. Problemy pravovogo regulirovaniya deyatelnosti professional'nykh uchastnikov investitsionnogo rynka tsennykh bumag [Problems of legal regulation of the activities of professional participants of the investment securities market]. *V sbornike: Nauchnyye issledovaniya vysshey shkoly po prioritetnym napravleniyam nauki i tekhniki sbornik statey Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [In the collection: Scientific studies of higher education in priority areas of science and technology collection of articles of the International Scientific and Practical Conference]. Moscow, 2018, pp. 150-152.
13. Kalinina I.A. Pravovoye regulirovaniye investitsionnoy deyatelnosti v APK v aspekte tsifrovizatsii ekonomiki [Legal regulation of investment activities in the agricultural sector in the aspect of digitalization of the economy]. *V sbornike:*

*Tsifrovizatsiya agropromyshlennogo kompleksa Sbornik nauchnykh statey* [In the collection: Digitization of the agro-industrial complex Collection of scientific articles]. Moscow, 2018, pp. 270-273.

14. Kas'yanov R.A. Mifir i regulirovaniye deyatel'nosti investitsionnykh kompaniy tret'ikh stran [Mifir and regulation of the activities of investment companies of third countries]. *V sbornike: Gertsenovskiy chteniye - 2018. Aktual'nyye problemy prava i grazhdansko-pravovogo obrazovaniya Materialy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [In the collection: Herzen readings - 2018. Actual problems of law and civil law education. Materials of the All-Russian scientific and practical conference]. Moscow, 2018, pp. 154-157.
15. Klement'yeva V.Ye. Pravovoye regulirovaniye investitsionnoy deyatel'nosti v zakonodatel'stve RF [Legal regulation of investment activities in the legislation of the Russian Federation]. *Aktual'nyye voprosy nauki – Actual issues of science*, 2018, no. 39, pp. 133-134.