

# **ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО В РОССИИ**

**существующие и перспективные подходы  
в регулировании и управлении**

**Фонд «Институт экономики города»**



# **ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО В РОССИИ:**

существующие и перспективные подходы  
в регулировании и управлении

Фонд «Институт экономики города»

Москва 2026

УДК 711

ББК 85.118

П 50

Научный редактор – кандидат экономических наук Т. Д. Полиди

Градостроительство в России: существующие и перспективные подходы в регулировании и управлении / Полиди Т. Д., канд. экон. наук (научная редакция, предисловие, главы 1–7), Воронцова А. А., канд. юрид. наук (глава 5), Игуменов Е. В. (главы 2, 3, 6, 7), Косарева Н. Б., канд. экон. наук (главы 1, 8), Сафарова М. Д., канд. экон. наук (глава 3), Сидоркин А. А. (главы 2, 6) – Москва: Фонд «Институт экономики города», 2026, 276 с.

ISBN 978-5-8130-0200-7

Монография подготовлена на основе исследований, выполненных Фондом «Институт экономики города» по заказу Департамента градостроительной политики города Москвы (главы 3, 4, 5, 7) в 2015–2024 годах и за счет средств Целевого капитала Фонда «Институт экономики города» (главы 1, 2, 5, 6 и 8) в 2020–2025 годах.

В книге обобщены результаты многолетних исследований в области градостроительных процессов и рынка недвижимости в России и в других странах, даны оценки эффективности различных инструментов регулирования градостроительной деятельности с позиций влияния не только на градостроительную среду, но и на социально-экономическое развитие, а также представлено перспективное видение развития правовых механизмов регулирования градостроительной сферы и рынка недвижимости в России.

Настоящее издание адресовано широкому кругу читателей, включая специалистов организаций, выполняющих функции застройщика, технического заказчика, подрядных организаций, руководителей и специалистов профильных органов власти и местного самоуправления, реализующих полномочия по регулированию градостроительной деятельности, контрольно-надзорных органов в строительстве, студентов, аспирантов, экспертов.

Электронная версия настоящего издания, а также иные публикации и исследования Фонда «Институт экономики города» представлены на сайте организации **[www.urbaneeconomics.ru](http://www.urbaneeconomics.ru)**.

УДК 711

ББК 85.118

Полное или частичное воспроизведение материалов данного издания допускается только с письменного согласия издателя.

При цитировании ссылка на Фонд «Институт экономики города» обязательна.

ISBN 978-5-8130-0200-7

© Фонд «Институт экономики города», 2026

# ОГЛАВЛЕНИЕ

|                                                                                                                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Предисловие научного редактора .....                                                                                                                                                        | 6         |
| <b>Н. Б. Косарева, Т. Д. Полиди</b>                                                                                                                                                         |           |
| <b>Глава 1. Основные тренды развития законодательства<br/>о градостроительной деятельности в 2004–2024 годах .....</b>                                                                      | <b>8</b>  |
| 1.1. Введение .....                                                                                                                                                                         | 8         |
| 1.2. Основные направления совершенствования градостроительного<br>законодательства в 2004–2024 годах .....                                                                                  | 13        |
| 1.3. Концептуальные основы градостроительного регулирования,<br>претерпевшие изменения в период с 2004 по 2024 год .....                                                                    | 16        |
| 1.4. Заключение.....                                                                                                                                                                        | 24        |
| Список источников .....                                                                                                                                                                     | 26        |
| <b>Т. Д. Полиди, Е. В. Игуменов, А. А. Сидоркин</b>                                                                                                                                         |           |
| <b>Глава 2. Развитие правовых и экономических механизмов реализации<br/>проектов по обновлению территорий деградирующей застройки<br/>в российских городах.....</b>                         | <b>29</b> |
| 2.1. Введение .....                                                                                                                                                                         | 29        |
| 2.2. История развития законодательства Российской Федерации<br>в сфере развития застроенных территорий.....                                                                                 | 31        |
| 2.3. Обзор практики реализации проектов комплексного развития<br>территорий в российских городах в 2021–2025 годах .....                                                                    | 36        |
| 2.4. Предложения по совершенствованию нормативного правового<br>регулирования отношений в сфере комплексного развития территорий<br>на федеральном уровне .....                             | 42        |
| 2.5. Направления совершенствования нормативного правового<br>регулирования КРТ субъектами Российской Федерации .....                                                                        | 46        |
| Список источников .....                                                                                                                                                                     | 54        |
| <b>Т. Д. Полиди, Е. В. Игуменов, М. Д. Сафарова</b>                                                                                                                                         |           |
| <b>Глава 3. Управление инвестиционно-строительным циклом<br/>и цифровизация в строительстве .....</b>                                                                                       | <b>58</b> |
| 3.1. Введение .....                                                                                                                                                                         | 58        |
| 3.2. Совершенствование нормативно-правового регулирования<br>разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, создание<br>правовых основ для цифровизации в строительстве в России ..... | 64        |
| 3.3. Международный опыт в сфере цифровизации строительства<br>и управления инвестиционно-строительным циклом .....                                                                          | 85        |
| 3.4. Предложения по внедрению перспективной модели управления<br>инвестиционно-строительным циклом объекта капитального<br>строительства.....                                               | 97        |
| Список источников .....                                                                                                                                                                     | 109       |



**Т. Д. Полиди**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Глава 4. Совершенствование нормативного правового регулирования контроля безопасности и качества строительства объектов капитального строительства в Российской Федерации .....</b>                                                                                                         | <b>115</b> |
| 4.1. Введение .....                                                                                                                                                                                                                                                                            | 115        |
| 4.2. Оценка применимости зарубежных правовых механизмов обеспечения контроля качества строительства в российской правовой системе с учетом особенностей российского законодательства и правоприменительной практики, а также с учетом применяемых управленческих моделей в строительстве ..... | 118        |
| 4.3. Концепция совершенствования нормативного правового регулирования контроля качества строительства объектов капитального строительства в Российской Федерации .....                                                                                                                         | 120        |
| Список источников .....                                                                                                                                                                                                                                                                        | 140        |

**Т. Д. Полиди, А. А. Воронцова**

|                                                                                                                                                                                                                             |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Глава 5. Регулирование установления ограничений использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий .....</b>                                                                          | <b>141</b> |
| 5.1. Введение .....                                                                                                                                                                                                         | 141        |
| 5.2. Современное законодательное регулирование отношений в области установления, изменения, прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий и ограничений в их границах .....                    | 146        |
| 5.3. Проблемы существующего регулирования и практики установления ограничений использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий .....                                                   | 156        |
| 5.4. Предложения по совершенствованию правовых механизмов зонирования территорий в части регулирования установления ограничений использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий ..... | 166        |
| Список источников .....                                                                                                                                                                                                     | 180        |

**Т. Д. Полиди, Е. В. Игуменов, А. А. Сидоркин**

|                                                                                                                                                                                |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Глава 6. Регулирование обязательств застройщиков по участию в создании социальной инфраструктуры при реализации градостроительных проектов .....</b>                        | <b>183</b> |
| 6.1. Введение .....                                                                                                                                                            | 183        |
| 6.2. Регулирование обязательств застройщиков по развитию социальной инфраструктуры в городе Санкт-Петербурге .....                                                             | 189        |
| 6.3. Регулирование обязательств застройщиков по развитию социальной инфраструктуры в городе Перми .....                                                                        | 192        |
| 6.4. Регулирование обязательств застройщиков по развитию социальной инфраструктуры в городе Тюмени .....                                                                       | 196        |
| 6.5. Регулирование обязательств застройщиков по развитию социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры и осуществлению благоустройства в городе Москве .....             | 199        |
| 6.5.1. Плата за изменение вида разрешенного использования земельного участка в частной собственности и арендная плата за земельный участок в собственности города Москвы ..... | 199        |



|                                                                                                                                                                                                                                                                       |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.5.2. Запрет на строительство, реконструкцию зданий, строений, сооружений на земельном участке .....                                                                                                                                                                 | 205        |
| 6.5.3. Договоры участия в развитии социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры, благоустройства застраиваемой территории города Москвы и соглашения о перечислении денежных средств в бюджет города Москвы в счет компенсации мест в социальных объектах..... | 205        |
| 6.6. Регулирование запрета на строительство жилья без социальной инфраструктуры .....                                                                                                                                                                                 | 208        |
| 6.7. Предложения по введению механизма обязательного участия профессиональных застройщиков, реализующих проекты жилищного строительства, в развитии социальной инфраструктуры .....                                                                                   | 211        |
| 6.8. Ожидаемые социально-экономические эффекты и возможные риски введения механизма обязательного участия профессиональных застройщиков в развитии социальной инфраструктуры.....                                                                                     | 215        |
| Список источников .....                                                                                                                                                                                                                                               | 220        |
| <b>Т. Д. Полиди, И. В. Игуменов</b>                                                                                                                                                                                                                                   |            |
| <b>Глава 7. Апартаменты и многофункциональные здания: тенденции развития и предложения по правовому регулированию.....</b>                                                                                                                                            | <b>225</b> |
| 7.1. Введение .....                                                                                                                                                                                                                                                   | 225        |
| 7.2. Правовое положение апартаментов на рынке недвижимости в России .....                                                                                                                                                                                             | 229        |
| 7.3. Судебная практика по вопросам, связанным с определением правового статуса апартаментов .....                                                                                                                                                                     | 239        |
| 7.4. Предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования отношений по проектированию, строительству и эксплуатации многофункциональных зданий и помещений в них .....                                                                                 | 244        |
| Список источников .....                                                                                                                                                                                                                                               | 262        |
| <b>Н. Б. Косарева</b>                                                                                                                                                                                                                                                 |            |
| <b>Глава 8. Создание и развитие системы долевого участия граждан в жилищном строительстве .....</b>                                                                                                                                                                   | <b>265</b> |
| Список источников .....                                                                                                                                                                                                                                               | 273        |

## Предисловие научного редактора

В 2023 году коллективом экспертов Фонда «Институт экономики города» была подготовлена монография «Градостроительство: международный опыт регулирования и управления»<sup>1</sup>, в которой представлены результаты анализа международного опыта нормативного правового регулирования отношений в градостроительной сфере, а также практик управления градостроительной деятельностью в некоторых развитых и развивающихся странах.

Как отмечалось в предисловии монографии, градостроительные процессы в крупнейших и крупных городах, городских агломерациях становятся сложнее как в физическом, так и в экономическом и правовом смыслах, что требует развития подходов к выработке решений по управлению пространственным развитием, инструментов градостроительной политики и градостроительного регулирования. Такое развитие основано как на опыте регулирования и управления градостроительной деятельностью в России, так и на международном опыте, поскольку проблемы, вызовы и ограничения, с которыми сталкиваются города, во всем мире имеют много общего. Тем не менее, безусловно, учет и адаптация к нашим условиям лучших международных практик – это отдельная профессиональная задача.

В настоящем издании мы обобщили наши знания, основанные на многолетних исследованиях в области градостроительных процессов и рынка недвижимости в России и в других странах, оценки эффективности различных инструментов регулирования градостроительной деятельности с позиций влияния не только на градостроительную среду, но и на социально-экономическое развитие и представили наше перспективное видение развития правовых механизмов регулирования градостроительной сферы и рынка недвижимости в России.

Работа над книгой началась в 2024 году, когда со дня принятия Градостроительного кодекса Российской Федерации прошло ровно 20 лет, что послужило поводом для осмысления результатов, достигнутых за этот немалый период. Результаты такого осмысления представлены в **первой главе книги**, посвященной описанию основных трендов в развитии градостроительного законодательства в 2004–2024 годах.

Последующие семь глав посвящены семи наиболее актуальным сегодня, по нашему мнению, темам градостроительного развития, по каждой из которых кратко описаны история развития, сложившиеся к настоящему времени процессы и имеющиеся проблемы, предложения по совершенствованию регулирования и управления. В отдельных главах также описан и международный опыт, так как не по всем темам такой опыт был представлен в монографии 2024 года.

Во **второй главе** представлен обзор правовых и экономических механизмов реализации проектов по обновлению территорий деградирующей застройки в российских городах, описаны рекомендации по совершенствованию регулирования комплексного развития территорий – института, который сегодня существует,

<sup>1</sup> Градостроительство: международный опыт регулирования и управления / под науч. ред. Полиди Т. Д. М.: Фонд «Институт экономики города», 2024.



по сути, как альтернативная долгосрочному планированию развития городов модель проектного управления таким развитием.

Одними из ключевых вызовов для строительной отрасли и градостроительных процессов в целом сегодня являются низкая производительность труда, высокие затраты и высокая продолжительность инвестиционно-строительного цикла, которые ведут к росту цен на жилье, затрат на создание инфраструктуры, не позволяют повышать качество готовых объектов. Преодоление этих вызовов тесно связано с технологическим развитием в отрасли, оптимизацией административных инструментов контроля и надзора в строительстве, совершенствованием моделей взаимодействия всех участников строительных проектов. Этим важнейшим темам посвящены **третья и четвертая главы** книги, в которых представлено видение авторов не только по направлениям развития правового регулирования, но и по более фундаментальному аспекту – развитию новых институтов в строительстве.

Большое внимание в последние 10 лет уделяется вопросу установления ограничений использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий – в санитарно-защитных зонах производственных, инфраструктурных объектов, различных иных охранных и других зонах. С одной стороны, города не могут существовать без таких объектов, как, например, промышленные здания, железнодорожные пути, а с другой стороны, их функционирование может оказывать негативное влияние на среду жизнедеятельности, сковывать социально-экономические процессы вблизи таких объектов. Эффективное функциональное и градостроительное зонирование в городе призвано минимизировать возможные негативные эффекты одних объектов на другие, защищать экологию городов, обеспечивать устойчивое развитие. В **пятой главе** книги детально рассмотрена проблема зонирования территорий городов, даны рекомендации по совершенствованию законодательства.

Еще одной крайне актуальной в современной повестке градостроительного развития темой является регулирование обязательств застройщиков по участию в создании социальной инфраструктуры при реализации градостроительных проектов. К сожалению, по данному вопросу пока сохраняются значительные пробелы в законодательном регулировании, в **шестой главе** авторы предлагают пути восполнения таких пробелов.

Книга завершается двумя главами, посвященными рынкам недвижимости. В **седьмой главе** представлен анализ ситуации в сфере развития рынка таких полуправовых объектов недвижимости, как апартаменты, и описаны предложения по созданию правовых условий для развития нового сегмента рынка недвижимости в крупных городах – жилых помещений в multifunctional зданиях. А **восьмая глава** посвящена ключевому институту финансирования в строительстве – системе долевого участия граждан в жилищном строительстве и оценке перспектив его дальнейшей трансформации.

Мы надеемся, что книга будет полезной и интересной для широкого круга читателей, как для профессионалов в градостроительстве, так и для самих горожан.

Научный редактор, кандидат экономических наук  
**Т. Д. Полиди**

**Н. Б. Косарева, Т. Д. Полиди**

# **Глава 1. Основные тренды развития законодательства о градостроительной деятельности в 2004–2024 годах**

## **1.1. Введение**

С принятием в конце 2004 года нового Градостроительного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее также – ГрК РФ) и внесением поправок в Земельный кодекс Российской Федерации<sup>2</sup> (далее также – ЗК РФ) государственная политика в градостроительном регулировании стала более артикулированной<sup>3</sup>.

До этого застройка городов происходила в основном в административном порядке, в связи с чем размещение объектов не было обосновано какой-либо градостроительной политикой, отраженной в документах планирования и публично предъявляемой в правилах землепользования и застройки. Не было конкурентных процедур предоставления прав на земельные участки в государственной и муниципальной собственности, застройщики сталкивались с огромным числом административных процедур (в том числе избыточных и дублирующих друг друга), из которых половина, а порой и больше, не были регламентированными. Такая непрозрачная система допуска на рынок строительства и деятельности на этом рынке отнимала у застройщиков несколько лет и значительные финансовые ресурсы, в городах формировались высококонцентрированные рынки жилищного строительства, которые контролировались буквально несколькими застройщиками, а условия для развития конкуренции отсутствовали. В результате, например, объемы жилищного строительства были незначительными: в 2004 году был введен только 41 млн кв. м жилья<sup>4</sup>.

«Первые попытки улучшить ситуацию были предприняты в рамках пакета законов о доступном жилье и реализации проекта “Доступное и комфортное жилье – гражданам России” в конце 2004 года. Новый Градостроительный кодекс предложил систему градостроительного регулирования, которая требовала лишь

<sup>1</sup> Предыдущий Градостроительный кодекс Российской Федерации был принят 7 мая 1998 года и утратил силу в связи с принятием нового Кодекса.

<sup>2</sup> Статья 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (в редакции от 29 декабря 2004 года), предусматривающая внесение изменений в Земельный кодекс Российской Федерации.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Ввод в действие жилых домов в Российской Федерации // Росстат. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/stroi\\_131\\_2023.xls](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/stroi_131_2023.xls) (дата обращения: 24.03.2025).



5–7 согласующих инстанций для получения разрешения на строительство вместо 45–60. Эта система обязала органы власти всех уровней проводить территориальное планирование, включая разработку органами местного самоуправления генеральных планов поселений и городских округов, а также принимать правила землепользования и застройки, устанавливающие публичные градостроительные регламенты, обязательные для застройщиков и владельцев недвижимости. Публичное предъявление ограничений и правил застройки избавляет застройщика от необходимости согласовать эти ограничения с многочисленными ведомствами в индивидуальном порядке, существенно сокращая количество административных процедур»<sup>5</sup>.

В ГрК РФ было заложено два основных концептуальных подхода:

- градостроительное регулирование осуществляется в рамках системы территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории (на основе, соответственно, схемы территориального планирования и генеральных планов, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории);
- архитектурно-строительное проектирование объектов капитального строительства осуществляется в соответствии с требованиями системы градостроительного регулирования и требованиями технических регламентов безопасности, а контроль за этим процессом на всех этапах осуществляется в рамках контрольно-надзорных институтов государственной<sup>6</sup> экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, государственного строительного надзора, выдачи разрешений на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию.

В рамках государственной политики по снижению административных барьеров в строительстве с принятием в 2004 году нового ГрК РФ:

- были значительно облегчены процедуры государственной экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации: вместо многочисленных ведомственных экспертиз была создана единая государственная экспертиза, отменена экспертиза многих несложных и неопасных объектов, проектной документации повторного применения;
- упрощена процедура выдачи разрешений на строительство, государственного строительного надзора, усилена ответственность Российской Федерации и субъектов Российской Федерации за результаты государственной экспертизы и государственного строительного надзора.

Градостроительный кодекс Российской Федерации 2004 года исходил из необходимости учета общественного мнения на всех основных этапах градостроительного процесса. Так, проведение публичных слушаний стало обязательным по следующим вопросам:

- по проекту генерального плана поселения, городского округа, внесению изменению в такой генеральный план;
- по проекту правил землепользования и застройки, внесению изменению в такие правила;
- по вопросу о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования;

<sup>5</sup> Косарева Н. Б. Государственная жилищная политика в России в 1991–2008 годах / История новой России. Очерки, интервью: в 3 т. / под общ. ред. П. С. Филиппова. Т. 2. СПб.: Норма, 2011. С. 224. URL: <http://ru-90.ru/content/publikacii-trehtomnik-istoriya-novoi-rossii> (дата обращения: 12.08.2024).

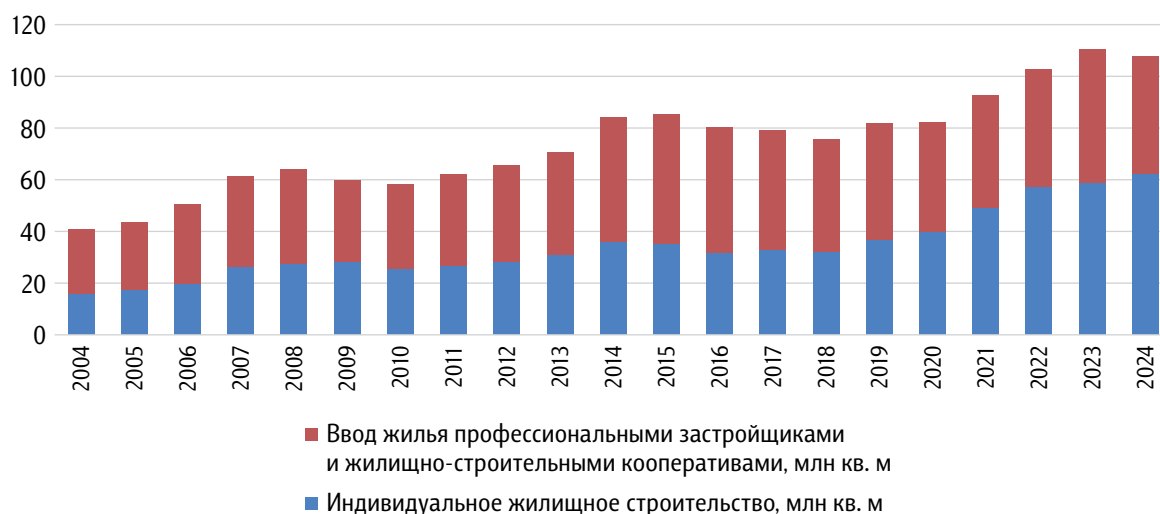
<sup>6</sup> А позднее и негосударственной.



- по вопросу о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- по проекту планировки территории и проекту межевания территории.

Все эти меры в сочетании с благоприятной макроэкономической ситуацией в стране, в том числе ростом доходов населения, обеспечили увеличение объемов ввода жилья уже в первые четыре года действия ГрК РФ (с 2005 по 2008 годы) (рис. 1.1). Далее в целом наблюдался повышательный тренд объемов жилищного строительства. Периоды некоторого снижения отмечались в годы общеэкономических кризисов (снижение 2009 и 2010 годов последовало за финансовым кризисом 2008 года, снижение 2016–2018 годов – за валютным кризисом 2015 года). Кризис, вызванный пандемией коронавируса в 2020 и 2021 годах, не привел к сокращению ввода жилья, в том числе в результате реализации Правительством Российской Федерации антикризисных мер (особая поддержка застройщикам многоквартирных домов была оказана в рамках программы льготной ипотеки<sup>7</sup>).

Рис. 1.1. Ввод жилья в России в 2004–2024 годах



Примечание. С 2019 года в общем вводе жилья учитываются жилые дома, построенные населением на земельных участках, предназначенных для ведения садоводства, в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2017 года № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ввод жилья профессиональными застройщиками включает ввод жилья застройщиками различных организационно-правовых форм и различных форм собственности за счет частных и бюджетных средств

Источник: Росстат

Положительная динамика жилищного строительства сопровождалась ростом фундаментальной доступности жилья в 2009–2019 годах<sup>8</sup> (рис. 1.2 и 1.3) и появле-

<sup>7</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2020 года № 566 «Об утверждении Правил возмещения кредитным и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), выданным гражданам Российской Федерации в 2020–2024 годах».

<sup>8</sup> Фундаментальная доступность жилья – соотношение цен на жилье и доходов населения. Если это соотношение увеличивается, то доступность жилья снижается, и наоборот. Фундаментальную доступность жилья принято измерять при помощи коэффициента доступности жилья, рассчитываемого как соотношение между медианной ценой жилой единицы на рассматриваемом рынке жилья города или агломерации и медианным доходом домохозяйства в рассматриваемом городе или агломерации. В отношении регионов или страны в целом Фондом «Институт экономики города» также рассчитываются средние показатели доступности жилья на основе соотношения средней цены квартиры площадью 54 кв. м и среднего дохода семьи из трех



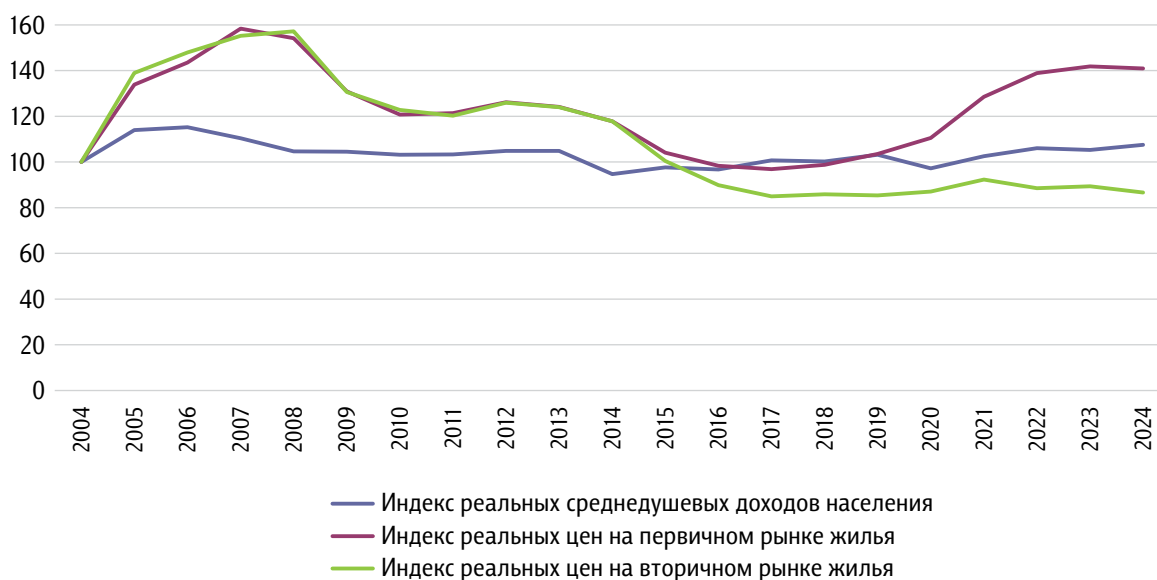
нием на рынке в 2005 году нового инструмента финансирования покупки жилья – ипотечного жилищного кредитования (рис. 1.4). Тренд роста доступности жилья сменился на снижение в 2020 году, что было вызвано в том числе ростом цен на первичном рынке жилья, существенно опережавшим рост доходов населения, в силу реализации масштабной программы льготной ипотеки (рис. 1.3). В 2022–2024 годах соотношение цен на жилье и доходов граждан снова улучшалось.

**Рис. 1.2.** Коэффициент доступности жилья в целом по Российской Федерации в 2004–2024 годах



Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата

**Рис. 1.3.** Динамика реальных среднедушевых доходов населения, реальных цен на первичном и вторичном рынках жилья в России в 2004–2024 годах



Источник: расчеты Института экономики города по данным Росстата

человек. Demographia International Housing Affordability, Urban Reform Institute Frontier Centre for Public Policy. URL: <https://demographia.com/db-dhi-index.htm> (дата обращения: 24.03.2025); Доступность жилья в городах, городских агломерациях и регионах России // Фонд «Институт экономики города». М., 2024. URL: [https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/dostupnost\\_zhilya\\_v\\_rossii\\_2024.pdf](https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/dostupnost_zhilya_v_rossii_2024.pdf) (дата обращения: 24.03.2025).



**Рис. 1.4.** Динамика задолженности по ипотечным жилищным кредитам физическим лицам в рублях и в иностранной валюте к ВВП в 2005–2024 годах, в млрд руб. и по отношению к ВВП в %



Источник: расчеты Института экономики города по данным Банка России и Росстата

За период с 1 января 2005 года по 14 августа 2024 года в ГрК РФ было внесено множество изменений и дополнений (было принято порядка 170 федеральных законов, предусматривающих изменения ГрК РФ). По состоянию на середину августа 2024 года действовала уже 150-я редакция ГрК РФ, и еще три редакции уже были приняты и ожидали вступления в силу. Детальнее такие изменения описаны в разделе 1.2 настоящей главы.

За 20 лет была проведена большая работа по совершенствованию градостроительного законодательства, в рамках которой ГрК РФ был дополнен новыми механизмами регулирования и институциональными моделями, потребность в которых определялась развитием экономики, появлением новых технологий в строительстве, меняющимися потребностями граждан и бизнеса в сфере недвижимости и другими факторами. Такие направления совершенствования градостроительного законодательства рассмотрены в разделе 1.2 настоящей главы.

К сожалению, изменения градостроительного законодательства на протяжении 20 лет, на наш взгляд, не всегда повышали эффективность регулирования, а зачастую изменяли даже некоторые концептуальные положения, заложенные в исходную редакцию ГрК РФ и направленные на сбалансированное градостроительное развитие территорий в условиях рыночной экономики. Детальнее такие изменения описаны в разделе 1.3 настоящей главы.

Рассмотрим подробнее отмеченные выше положительные и негативные изменения.



## 1.2. Основные направления совершенствования градостроительного законодательства в 2004–2024 годах

В целом за 20 лет, прошедшие с момента принятия нового Градостроительного кодекса Российской Федерации, была проведена большая работа по его совершенствованию, в рамках которой ГрК РФ был дополнен новыми механизмами регулирования и институциональными моделями, среди которых можно выделить следующие основные.

1. Создание и развитие институтов публично-частного партнерства в сфере комплексного развития территорий.

Этап 1: начало решения вопросов комплексного освоения незастроенных территорий, статья 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 29 декабря 2004 года), который был принят одновременно с принятием ГрК РФ. Статья 16 этого закона предусматривала внесение изменений в Земельный кодекс Российской Федерации в части установления правил предоставления на аукционе земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Этап 2: введение института развития застроенных территорий в целях обновления деградирующей застройки в городах, поправки внесены Федеральным законом от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступили в силу с 1 января 2007 года.

Этап 3: введение новых механизмов – «комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления» и «комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества», поправки внесены Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 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».

Этап 4: введение института комплексного развития территорий (КРТ) как универсального механизма комплексной застройки свободных и преобразования застроенных территорий (жилой застройки, нежилой застройки, незастроенных территорий, по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества) с одновременным упразднением ранее действовавших институтов развития застроенных территорий, КРТ по инициативе органа местного самоуправления, по инициативе правообладателей недвижимости, поправки внесены Федеральным законом от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий», вступили в силу 30 декабря 2020 года.

2. Введение саморегулирования в сферах строительства, проектирования и проведения инженерных изысканий и отмена лицензирования, поправки внесены Федеральным законом от 22 июля 2008 года № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», полностью вступили в силу с 1 января 2010 года.

3. Снижение административных барьеров в строительстве и проектировании.



1 этап: первые меры были предусмотрены уже в первой редакции ГрК РФ, в том числе в части отмены многочисленных ведомственных экспертиз проектной документации и введения единой государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий.

2 этап: введение института исчерпывающих перечней процедур в строительстве, включающих федеральные, региональные и местные процедуры, и запрета на осуществление региональных, местных процедур, если они не предусмотрены такими федеральными исчерпывающими перечнями, поправки внесены Федеральным законом от 20 апреля 2014 года № 80-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации», вступили в силу 21 апреля 2014 года.

3 этап: введение федерального единого перечня мероприятий, осуществляемых при реализации проектов по строительству объектов капитального строительства (с одновременным упразднением исчерпывающих перечней процедур, введенных в 2014 году), а также исчерпывающего перечня документов, сведений, материалов, согласований, включенных в реестр таких документов, сведений, материалов, согласований, введение запрета на требование федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, подведомственными им организациями документов, сведений, материалов, согласований, поправки внесены Федеральным законом от 1 июля 2021 года № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», полностью вступили в силу с 1 сентября 2022 года.

4. Развитие института экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий.

Этап 1: введение, наряду с государственной экспертизой, негосударственной экспертизы, поправки внесены Федеральным законом от 28 ноября 2011 года № 337-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступили в силу с 1 апреля 2012 года.

Этап 2: введение института экспертного сопровождения результатов инженерных изысканий и (или) разделов проектной документации объекта капитального строительства, которое может осуществляться в период строительства и позволяет не проводить повторную экспертизу проектной документации в случае внесения в нее изменений после получения разрешения на строительство, поправки внесены Федеральным законом от 27 июня 2019 года № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступили в силу 27 июня 2019 года.

5. Введение требований к наличию у индивидуального предпринимателя или юридического лица специалистов по организации инженерных изысканий (главных инженеров проектов), специалистов по организации архитектурно-строительного проектирования (главных инженеров проектов, главных архитекторов проектов), специалистов по организации строительства (главных инженеров проектов), сведения о которых включены в национальные реестры специалистов, должностным обязанностям таких лиц, поправки внесены Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступили в силу с 1 июля 2017 года.



6. Включение в состав градостроительной деятельности благоустройства территории, которое охватывает более широкий спектр параметров городской среды, определяющих комфортность условий проживания граждан, поправки внесены Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступили в силу 29 декабря 2017 года.

7. Введение регулирования цифрового проектирования посредством разработки информационной модели объекта вместо традиционной проектной документации, поправки внесены Федеральным законом от 27 июня 2019 года № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», полностью вступили в силу с 1 декабря 2022 года.

Следует также отметить, что заметное влияние на строительную отрасль за 20 лет, прошедшие с момента принятия ГрК РФ, оказало развитие системы жилищного финансирования. Принятый одновременно с ГрК РФ Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» подвергся существенному пересмотру. В настоящее время профессиональное жилищное строительство финансируется банками в рамках проектного финансирования, а средства дольщиков выполняют лишь гарантирующую спрос функцию.

Ведущую роль в системе жилищного финансирования заняло ипотечное жилищное кредитование, объемы которого возросли за 20 лет практически с нуля до 11 % ВВП<sup>9</sup>. За это время была создана современная система ипотечного кредитования, в том числе получил развитие рынок ипотечных ценных бумаг, развиты электронные сервисы для заемщиков, оптимизированы операционные процессы банков, созданы быстрые процедуры государственной регистрации при выдаче ипотечных жилищных кредитов.

Немалые изменения претерпела и система государственной регистрации прав на недвижимость. В 2015 году был принят новый Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», в соответствии с которым кадастр недвижимого имущества и реестр прав на недвижимое имущество были объединены в единый государственный реестр недвижимости.

В 2023 году принят очень важный для строительной отрасли Федеральный закон от 25 декабря 2023 года № 653-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Технический регламент о безопасности зданий и сооружений” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в рамках реформы по переходу от предписывающего к параметрическому нормированию, направленной на повышение свобод проектировщиков при выборе и обосновании проектных решений, соответствующих техническим регламентам безопасности. Это позволит снять барьеры для внедрения инноваций в процессы проектирования и строительства зданий и сооружений, повысить роль и ответственность профессионалов за выбор наиболее современных, качественных и безопасных проектных решений с использованием новейших технологий и материалов.

<sup>9</sup> По данным Банка России на 1 января 2025 года, задолженность по ипотечным жилищным кредитам (ИЖК), предоставленным физическим лицам-резидентам, и приобретенным правам требования по ИЖК в рублях и в иностранной валюте достигла 20,1 трлн руб., что составило 10 % ВВП. Данные по ИЖК: Информационный бюллетень «Сведения о рынке ипотечного жилищного кредитования в России», 2025 // Центральный банк Российской Федерации. URL: [https://cbr.ru/statistics/bank\\_sector/mortgage/mortgage\\_lending\\_market/](https://cbr.ru/statistics/bank_sector/mortgage/mortgage_lending_market/) (дата обращения: 24.03.2025); данные по ВВП: Российский ВВП впервые превысил Р200 трлн // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/67a62ea29a7947234b9a1e92?ysclid=m8cuyo3bq3663047474> (дата обращения: 24.03.2025).



### 1.3. Концептуальные основы градостроительного регулирования, претерпевшие изменения в период с 2004 по 2024 год

За прошедшие 20 лет подверглись изменению следующие наиболее важные концептуальные основы градостроительного регулирования, которые изначально были заложены в новом ГрК РФ.

1. Снижение роли институтов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории в управлении градостроительными процессами и обеспечении сбалансированного и устойчивого развития территорий.

2. Сокращение случаев учета мнения граждан при принятии градостроительных решений.

3. Введение возможности перераспределения основных полномочий в градостроительной сфере от органов местного самоуправления к субъектам Российской Федерации в одностороннем порядке на основании закона субъекта Российской Федерации.

Рассмотрим подробнее каждое из таких изменений.

#### ***1. Снижение роли институтов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории в управлении градостроительными процессами и обеспечении сбалансированного и устойчивого развития территорий***

За период с 2004 по 2024 год была полностью сформирована система документов территориального планирования и градостроительного зонирования на региональном и местном уровнях. Сам факт наличия во всех муниципалитетах необходимых документов градостроительного регулирования (к ним относятся нормативы градостроительного проектирования, генеральный план, правила землепользования и застройки<sup>10</sup>) можно назвать достижением прошедшего периода, так как считаем, что даже плохая или неполная регламентация лучше, чем ее отсутствие.

В основе системы территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований, которая была урегулирована в ГрК РФ при его принятии, лежала следующая концепция планирования градостроительного развития территорий муниципальных образований:

- генеральный план является инструментом долгосрочного планирования градостроительного развития через определение функциональных зон и параметров их развития, а также планирование размещения объектов местного значения (с отражением также планов федеральных и региональных властей по размещению объектов, относящихся к их полномочиям), то есть необходимой инфраструктуры для обеспечения застройки. Таким образом, генеральный план является планом органов местного самоуправления по градостроительному развитию территории муниципалитета, в том числе планом развития муниципальной инфраструктуры, от которой зависит вся застройка территории;
- правила землепользования и застройки (далее также – ПЗЗ) являются публично предъявляемыми требованиями (градостроительными регламентами) органов местного самоуправления ко всем собственникам, владельцам и пользователям земельных участков и объектов капитального строительства на территории муниципального образования в отношении как допустимого целевого назначения таких объектов недвижимости (при нескольких видах такого разрешенного использования выбор остается за собственниками и иными правообладателями

<sup>10</sup> В соответствии с ГрК РФ не все муниципальные образования должны иметь все указанные документы градостроительного регулирования.



земельных участков), так и их характеристик (параметров) в границах определенных территорий (территориальных зон). Основой для установления таких требований является генеральный план, то есть видение муниципальной власти развития территории муниципалитета и планируемого объема ее обязательств по развитию инфраструктуры.

Кроме того, следует отметить один из важных концептуальных моментов, который был заложен в принципы градостроительного зонирования и который сегодня, по всей видимости, либо не понимается, либо отрицается на практике. Этот принцип сформулирован и в ГрК РФ, и в Земельном кодексе Российской Федерации, и его смысл сводится к следующему<sup>11</sup>:

- земельный участок и расположенный на нем объект недвижимости, которые не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без приведения их в соответствие с градостроительным регламентом «за исключением случаев, если их использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры»;
- однако реконструкция существующих объектов, строительство новых объектов могут осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами (при реконструкции также возможно уменьшение несоответствия предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции).

Этот принцип был заложен для обеспечения связи между долгосрочным планированием в генеральном плане и реализацией такого плана через новое строительство (реконструкцию) в соответствии с ПЗЗ. На практике такая концепция не получила должного развития, и в ПЗЗ очень часто просто фиксируется существующее положение (так называемый «сущпол»), а для реализации строительного проекта с иным видом разрешенного использования и (или) иными предельными параметрами каждый раз вносятся изменения в градостроительный регламент в ПЗЗ.

Уже довольно давно ведутся дискуссии о том, насколько эффективна модель территориального планирования и градостроительного зонирования, заложенная в ГрК РФ в момент его принятия, с точки зрения современных потребностей развития городов. Существует экспертная позиция о том, что системное долгосрочное планирование градостроительного развития не учитывает быстро меняющиеся условия, тормозит градостроительные процессы из-за необходимости проведения длительных процедур корректировки генерального плана, правил землепользования и застройки в целях реализации того или иного проекта строительства. Сторонники этой позиции часто приводят в пример большое количество ежегодно вносимых изменений в такие документы.

Считаем, что необходимость внесения таких изменений в ПЗЗ в первую очередь связана с описанной выше ситуацией фиксации в ПЗЗ не перспективных видов использования и параметров земельных участков и объектов капитального строительства, а существующих, которые требуют изменений. Кроме того, это означает, что и генеральным планом заранее не предусмотрена необходимость инфраструктурного обеспечения таких проектов. В результате создание инфраструктуры практически всегда либо становится частью реализуемого проекта строительства, либо опаздывает по отношению к таким проектам (в первую очередь проектам жилищного строительства), а в худшем – и вовсе не происходит. Например, к 2024 году колоссальный разрыв между объемом жилой застройки (которая существенно возросла в силу увеличения объемов ввода жилья) и необходимым объемом социальной инфраструктуры усугубился настолько, что более 40 российских городов полностью

<sup>11</sup> Части 8–10 статьи 36 ГрК РФ, пункт 4 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации.



или частично приостановили выдачу разрешений на строительство объектов жилищного строительства<sup>12</sup>. Подробнее эта проблема описана в главе 6 настоящей книги.

В то же время за такой длительный период действия ГрК РФ, насколько нам известно, не было проведено ни одного объективного исследования не только количества изменений, вносимых в генеральные планы и ПЗЗ, но и их причин и содержания.

Представляется, что большой объем изменений генеральных планов, ПЗЗ не может служить основанием для отказа от планирования как принципа управления градостроительным развитием, который направлен на сбалансированное развитие территорий, в том числе соразмерное развитие застройки и обеспечивающей ее инфраструктуры с учетом публичных интересов. На наш взгляд, речь должна идти скорее о необходимости повышения качества таких документов, в том числе в части оценки реальных перспектив и потребностей городов и отдельных территорий, а также об обеспечении заблаговременного общественного обсуждения таких планов развития с гражданами и бизнесом.

Отдельно стоит отметить изменение роли генерального плана как инструмента долгосрочного планирования градостроительного развития города, который за прошедшие два десятилетия во многом утратил свои возможности действительно определять условия развития территорий. Приведем лишь несколько примеров.

В 2011 году из утверждаемой части генерального плана были исключены границы зон планируемого размещения объектов местного значения<sup>13</sup>. Далее в 2020 году субъектам Российской Федерации было предоставлено право сокращать содержание утверждаемых на местном уровне генеральных планов за счет отказа от разработки и утверждения карты планируемого размещения объектов местного значения (пусть и без указания границ зон их размещения), а также предусматривать территории, для которых функциональные зоны не устанавливаются, заменять сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов местного значения на сведения о потребности в таких объектах без указания их основных характеристик и местоположения<sup>14</sup>. Таким образом, де-факто генеральный план утратил свою суть – *территориальное планирование развития застройки (то есть не просто планирование в форме текстовых планов или мероприятий, а планирование на местности путем установления юридически значимых границ различных пространственных единиц и т. д.)*.

Что касается института территориального зонирования, инструментом которого являются ПЗЗ, то, несмотря на отсутствие существенных изменений определения базового понятия «градостроительный регламент»<sup>15</sup>, его содержание и случаи

<sup>12</sup> Более 40 городов приостанавливают выдачу разрешений на строительство // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2024/03/29/bolee-40-gorodov-priostanavlivaiut-vydachu-razreshenij-na-stroitelstvo.html> (дата обращения: 23.05.2024).

<sup>13</sup> В соответствии с Федеральным законом от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» статья 23 ГрК РФ «Содержание генерального плана поселения и генерального плана городского округа» была изложена в новой редакции. Подробную оценку изменений см.: Трутнев Э. К. Градорегулирование: Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. М.: Институт экономики города, 2019. С. 205–207. URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/verstka\\_kniga\\_2019\\_priv.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_priv.pdf) (дата обращения: 24.03.2025).

<sup>14</sup> Статья 23 ГрК РФ была дополнена частью 9 Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 264-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>15</sup> Пункт 9 статьи 1 ГрК РФ: «Градостроительный регламент – устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей



установления были изменены, и градостроительный регламент на практике так и не стал основой правового режима земельного участка и объекта капитального строительства.

Во-первых, как уже было указано выше, изменения в ПЗЗ утратили связь с генеральным планом как инструментом долгосрочного планирования и вносятся в целях обеспечения реализации конкретных строительных проектов. Отсюда у всех участников процесса ощущение искусственности и избыточности внесения таких изменений в ПЗЗ.

В-вторых, в 2016 году были внесены поправки в статью 38 ГрК РФ<sup>16</sup>, согласно которым предельные параметры земельных участков, предельные параметры разрешенного строительства могут не устанавливаться. При этом осталось неясным, на основании каких документов, решений тогда определяется, например, предельная этажность объекта капитального строительства.

В-третьих, города освоили указанную выше технологию «сущпол», согласно которой в ПЗЗ вместо перспективных регламентов использования земельных участков и объектов капитального строительства отражается информация об их существующем использовании. Федеральный закон не препятствует такой практике. В такой конструкции ПЗЗ превращаются в некоторый реестр сведений о существующих объектах недвижимости, а не представляют собой акт об условиях застройки. Отсутствие же заранее публично предъявленных требований неизбежно приводит к расширению практик неформальных согласований застройки и увеличению административных барьеров.

Порядок утверждения ПЗЗ также был изменен. Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 264-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в часть 1 статьи 32 ГрК РФ была внесена поправка, согласно которой законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что ПЗЗ утверждается не представительным органом местного самоуправления (как это предусмотрено в общем случае ГрК РФ), а местной администрацией.

Кульминацией длительного процесса снижения роли генерального плана и ПЗЗ в управлении градостроительным развитием территорий городов стало установление в ГрК РФ в конце 2020 года приоритета решений о комплексном развитии территорий (КРТ), принимаемых органами исполнительной власти, над генеральным планом и ПЗЗ<sup>17</sup>. Например, решение о КРТ может устанавливать основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции

---

эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также применительно к территориям, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию территории, расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующей территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения».

<sup>16</sup> Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 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 также – Федеральный закон № 373-ФЗ) статья 38 ГрК РФ была дополнена новой частью 1.1.

<sup>17</sup> Федеральным законом от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» ГрК РФ был дополнен главой 10 «Комплексное развитие территорий».



объектов капитального строительства в границах территории, в отношении которой принимается такое решение, не соответствующих ПЗЗ<sup>18</sup>. При этом внесение необходимых изменений в генеральный план, ПЗЗ осуществляется только после утверждения проекта планировки территории<sup>19</sup>.

Окончательный отход от исходной концепции последовательной подготовки генерального плана и ПЗЗ был зафиксирован в 2022 году, когда ГрК РФ был дополнен статьей 28.1 «Единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа»<sup>20</sup>. В рамках нового регулирования было признано, что генеральный план и ПЗЗ стали барьером для оперативного управления строительством. Для снижения данного барьера была предусмотрена возможность принятия единого документа – генерального плана, который дополняется картой градостроительного зонирования, градостроительными регламентами и другими положениями ПЗЗ, которые как отдельный документ в данном случае упраздняются. При этом было установлено, что «решение о подготовке единого документа, решение о подготовке изменений в единый документ принимаются высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации. Нормативным правовым актом высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что решение о подготовке единого документа, решение о подготовке изменений в единый документ принимаются главой местной администрации поселения, муниципального округа, городского округа»<sup>21</sup>.

Если же рассмотреть следующий после генерального плана и ПЗЗ этап градостроительного планирования, разработку документации по планировке территории (далее также – ДПТ), то до 2016 года разработка ДПТ, согласно части 2 статьи 41 ГрК РФ в редакции 2016 года, осуществлялась в отношении застроенных или подлежащих застройке территорий.

В 2016 году в законодательство было введено понятие «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории»<sup>22</sup>. (В 2020 году это понятие было заменено на другое: «Комплексное развитие территорий – совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории и направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, муниципальных округов, городских округов»<sup>23</sup>.) Одновременно с введением данного понятия в 2016 году был введен закрытый перечень случаев обязательной разработки ДПТ<sup>24</sup>. Было установлено, что разработка ДПТ требуется только в особых случаях (например, в целях изъятия, установления красных линий и некоторых

<sup>18</sup> См. пункт 5 части 1 статьи 67 ГрК РФ.

<sup>19</sup> См. часть 2.1 статьи 24 и часть 3.4 статьи 33 ГрК РФ.

<sup>20</sup> Федеральный закон от 19 декабря 2022 года № 541-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статью 18.1 Федерального закона “О защите конкуренции”».

<sup>21</sup> Часть 5 статьи 28 ГрК РФ.

<sup>22</sup> Поправка в статью 1 ГрК РФ была внесена Федеральным законом № 373-ФЗ и предусматривала в пункте 34 следующее определение: «Деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории – осуществляемая в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории, деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, а также по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции указанных в настоящем пункте объектов».

<sup>23</sup> Пункт 34 статьи 1 ГрК РФ был изменен Федеральным законом от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий».

<sup>24</sup> Пункт 12 статьи 1 Федерального закона № 373-ФЗ. В редакции ГрК РФ 2024 года такой перечень установлен в части 3 статьи 41 ГрК РФ.



иных случаях), а при реализации проектов жилищного строительства, строительства иных объектов капитального строительства, но вне проектов по комплексному и устойчивому развитию территории<sup>25</sup> (это может быть как строительство одного объекта, так и строительство двух и более объектов) разработка документации по планировке не осуществляется<sup>26</sup>.

## **2. Сокращение случаев учета мнения граждан при принятии градостроительных решений**

С момента принятия ГрК РФ в 2004 году в закон была заложена концепция учета мнения максимально широкого круга граждан и иных лиц при принятии градостроительных решений, включая такие фундаментальные, стратегические решения, как решения по утверждению генерального плана или изменений в него, решения по утверждению правил землепользования и застройки или изменений в них.

При этом и тогда, и сегодня в ГрК РФ четко зафиксирована цель проведения процедур публичных слушаний (а сегодня и общественных обсуждений) – соблюдение права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства<sup>27</sup>. Вместе с тем за 20 лет произошли серьезные изменения в подходах, применяемых для учета мнения граждан при принятии градостроительных решений<sup>28</sup>.

Так, в 2011 году введен упрощенный порядок процедуры внесения изменений в градостроительный регламент территориальной зоны в части сокращения числа лиц, которые могут принять участие в публичных слушаниях. В соответствии с редакцией ГрК РФ 2004 года публичные слушания проводились с участием правообладателей примыкающих земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства, а также правообладателей земельных участков, находящихся в зоне с особыми условиями использования территории, и расположенных на них объектов капитального строительства. Новая редакция части 14 статьи 31 ГрК РФ<sup>29</sup> предусматривает, что теперь «в случае подготовки изменений в правила землепользования и застройки в части внесения изменений в градостроительный регламент, установленный для конкретной территориальной зоны, публичные слушания по внесению изменений в правила землепользования и застройки проводятся в границах территориальной зоны, для которой установлен такой градостроительный регламент. В этих случаях срок проведения публичных слушаний не может быть более чем один месяц».

Поскольку ГрК РФ никак не ограничивает органы местного самоуправления в размере территориальных зон, к сожалению, сформировалась неблагоприятная практика установления территориальных зон, включающих всего один земельный участок. Это, во-первых, означает де-факто отказ от концепции градостроительного зонирования, при которой правообладатели земельных участков в определенной зоне вправе выбирать вид разрешенного использования (ВРИ) земельного

<sup>25</sup> В редакции ГрК РФ 2025 года – вне проектов по комплексному развитию территории (слово «устойчивому» из текста закона исключено).

<sup>26</sup> Часть 2 статьи 41 ГрК РФ в редакции Федерального закона №373-ФЗ: «2. Подготовка документации по планировке территории в целях размещения объектов капитального строительства применительно к территории, в границах которой не предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, не требуется, за исключением случаев, указанных в части 3 настоящей статьи.»

<sup>27</sup> Например, часть 1 статьи 28 ГрК РФ в редакции 2004 года, часть 1 статьи 5.1 ГрК РФ в редакции 2024 года.

<sup>28</sup> См.: Сафарова М. Д. Участие граждан в градорегулировании: теория и практика законодательного обеспечения // Городские исследования и практики. 2021. Т. 6. № 2. С. 65–83.

<sup>29</sup> Изменения внесены в соответствии с подпунктом «а» пункта 27 статьи 1 Федерального закона от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».



участка из перечня таких видов, разрешенных одновременно для нескольких кварталов застройки с единой ведущей функцией. А во-вторых, возможность изменения градостроительного регламента (как правило, ВРИ или этажности) в отношении конкретного земельного участка внутри квартала без учета мнения соседей, интересы которых затрагиваются такими изменениями. Частым примером такой практики является увеличение предельной этажности застройки земельного участка застройщика, что ведет к росту инфраструктурной нагрузки на всю окружающую застройку, нарушает иные права других землепользователей, разрушает морфологию застройки (например, этажность одного объекта значительно выше, чем у всех остальных вокруг).

В 2017 году ГрК РФ был дополнен статьей 5.1 «Общественные обсуждения, публичные слушания по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства»<sup>30</sup>. В указанной статье были объединены все нормативные положения относительно публичных слушаний и новой процедуры – общественного обсуждения (до этого соответствующие положения были распределены по различным статьям ГрК РФ в зависимости от предмета публичных слушаний).

С одной стороны, новые положения расширили возможности учета мнения граждан, так как предусмотрели возможность проведения общественных обсуждений в онлайн-форме. С другой стороны, это привело к практически полному отказу от очных обсуждений в формате публичных слушаний, что существенно сократило возможности всестороннего обсуждения градостроительных решений, когда все участники слышат мнения друг друга и получают ответ на свой вопрос или мнение от организаторов слушаний. В результате процесс был сведен просто к онлайн-подаче информации о своем мнении (не говоря уже о том, что это исключило из процесса многих граждан, особенно пожилых, которые могут не владеть всеми средствами и навыками для онлайн-участия). С учетом сокращения сроков проведения данных процедур до одного месяца (в редакции ГрК РФ 2004 года эти сроки составляли от 2 до 4 месяцев) возможности не только выражения своего индивидуального мнения, но и действительно публичного обсуждения были существенно сокращены.

Кроме того, на практике организаторы общественных обсуждений или публичных слушаний часто не мотивированы действительно вовремя довести до сведения граждан информацию о начале обсуждений, о месте для ознакомления с материалами (например, оповещение размещается на сайте мэрии, а не на дверях подъездов домов, но сайт мэрии граждане не посещают регулярно), проводят обсуждение в рабочее время, когда люди не могут принять в них участие и т. д., и т. п.<sup>31</sup>

В 2020 году ГрК РФ был дополнен новой главой 10 «Комплексное развитие территорий», в соответствии с которой, как описано в настоящей главе выше, была узаконена возможность принятия органами публичной власти решений о КРТ, противоречащих генеральному плану и ПЗЗ (например, в части плотности или этажности

<sup>30</sup> Пункт 1 статьи 1 Федерального закона от 29 декабря 2017 года № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>31</sup> См.: Анализ практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам // Фонд «Институт экономики города», 2021. URL: [https://www.urbanecomonomics.ru/sites/default/files/analiz\\_praktiki\\_provedeniya\\_publichnyh\\_slushanii\\_po\\_gradostroitelnyim\\_voprosam\\_2021.pdf](https://www.urbanecomonomics.ru/sites/default/files/analiz_praktiki_provedeniya_publichnyh_slushanii_po_gradostroitelnyim_voprosam_2021.pdf) (дата обращения: 25.03.2025).



застройки). Было предусмотрено, что в случае подготовки изменений в генеральный план в связи с принятием решения о КРТ публичные слушания или общественные обсуждения могут проводиться только с участием правообладателей недвижимости в границах КРТ<sup>32</sup>. Аналогично в случае подготовки изменений в правила землепользования и застройки в части внесения изменений в градостроительный регламент, установленный для конкретной территориальной зоны, а также в случае подготовки изменений в правила землепользования и застройки в целях комплексного развития территории, общественные обсуждения или публичные слушания по внесению изменений в правила землепользования и застройки проводятся в границах территориальной зоны, для которой установлен такой градостроительный регламент, в границах территории, подлежащей комплексному развитию<sup>33</sup>.

При этом проекты КРТ могут иметь значимое влияние на функциональный баланс застройки, инфраструктурную обеспеченность крупных частей города, плотность застройки и населения, то есть затрагивать интересы гораздо большего числа жителей, чем проживает в границах КРТ. Таким образом, даже если при утверждении генерального плана или ПЗЗ мнение жителей учитывалось, то при их изменении в рамках КРТ может и не учитываться.

В 2022 году было принято одиозное решение о временном (сначала до 2022 года, потом такое решение ежегодно продлялось вплоть до 2025 года)<sup>34</sup> упрощении процедур общественных обсуждений и публичных слушаний по проектам генеральных планов, правил землепользования и застройки, проектам планировки и межевания территорий и проектам изменений в них, которое выразилось в том числе в предоставлении субъектам Российской Федерации права вовсе отказываться от проведения таких общественных процедур, чем многие из них и воспользовались. Такое решение обосновывалось антикризисной политикой, проводимой в рамках борьбы с последствиями санкций, введенных в отношении Российской Федерации. Однако в 2024 году данная мера из антикризисной преобразовалась в норму ГрК РФ постоянного действия: субъекты Российской Федерации получили бессрочное право устанавливать случаи подготовки проектов генеральных планов, правил землепользования и застройки, проектов планировки и межевания территорий и проектов изменений в них без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний<sup>35</sup>.

### **3. Введение возможности перераспределения основных полномочий в градостроительной сфере от органов местного самоуправления к субъектам Российской Федерации в одностороннем порядке на основании закона субъекта Российской Федерации**

В 2014 году были внесены законодательные изменения, предусматривающие возможность перераспределения полномочий в установленных федеральным законом сферах, в том числе в области градостроительной деятельности, между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта

<sup>32</sup> Часть 3.1 статьи 28 ГрК РФ введена в соответствии с подпунктом 1 пункта 7 статьи 1 Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий». Федеральным законом от 26 декабря 2024 года № 486-ФЗ в формулировку указанной части были внесены некоторые не столь существенные уточнения.

<sup>33</sup> Часть 14 статьи 31 ГрК РФ.

<sup>34</sup> Статья 7 Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>35</sup> Новые часть 3.3 статьи 28, часть 13.1 статьи 31, часть 13.2 статьи 45 ГрК РФ введены в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 26 декабря 2024 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».



Российской Федерации на основании закона субъекта Российской Федерации, то есть в одностороннем порядке<sup>36</sup>.

На практике в градостроительной сфере во многих субъектах Российской Федерации это вылилось в принятие решений о централизации на региональном уровне практически всех ключевых полномочий, в том числе:

- утверждение генеральных планов муниципальных образований;
- утверждение правил землепользования и застройки муниципальных образований;
- утверждение местных нормативов градостроительного проектирования;
- утверждение документации по планировке территории;
- выдача разрешений на строительство;
- выдача разрешений на ввод объекта в эксплуатацию.

За десять лет действия такого регулирования некоторые субъекты Российской Федерации успели забрать и обратно вернуть муниципалитетам указанные полномочия, причем часто перераспределение таких полномочий затрагивало не только малые поселения, но и крупные города – административные центры субъектов Российской Федерации.

К 1 января 2027 года должна произойти централизация муниципальных полномочий в сферах территориального и стратегического планирования, градостроительных отношений на региональном уровне в силу новых положений Федерального закона от 20 марта 2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>37</sup>. В условиях дискреции, заложенной в федеральном законодательстве относительно распределения указанных выше полномочий между региональным и муниципальным уровнями, в регионах могут начать формироваться самые разные модели управления процессами пространственного развития либо трансформироваться уже сложившиеся.

Считаем, что централизация полномочий в градостроительной сфере на региональном уровне может быть отнесена к худшей практике, поскольку регулирование землепользования и застройки, и тем более принятие решений о выдаче разрешений на строительство, – это традиционные вопросы местного значения, которые должны учитывать местную специфику и исходить из местных приоритетов, поскольку общие региональные приоритеты, напротив, могут этим приоритетам противоречить.

## 1.4. Заключение

В настоящее время граждане, организации, органы государственной власти, органы местного самоуправления, профессиональное сообщество застройщиков, проектировщиков, строителей, иных специалистов в строительстве и в сфере недвижимости продолжают сталкиваться с весьма острыми проблемами в градостроительной сфере, которые еще предстоит решить как путем совершенствования законодательного регулирования, так и путем содействия выявлению и распространению лучших управленческих практик и дальнейшего развития финансово-экономического инструментария.

Среди таких приоритетных направлений можно выделить следующие, каждому из которых посвящена отдельная глава в настоящей книге:

<sup>36</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации».

<sup>37</sup> См. статьи 32, 37 Федерального закона от 20 марта 2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».



- усиление значимости и роли механизмов территориального планирования, градостроительного зонирования, нормативов градостроительного проектирования в управлении застройкой городов, в том числе в целях реализации «зеленой повестки» устойчивого развития городов, сокращения негативного воздействия производственных объектов, объектов инфраструктуры на условия жизнедеятельности граждан (главы 2, 6);
- дальнейшая оптимизация административных процедур в строительстве за счет формирования цифровых реестров машиночитаемых данных о градостроительных ограничениях, цифровизации документов градостроительного проектирования, публичной регламентации требований к проектам строительства, развития цифровых платформ взаимодействия всех участников строительных проектов (глава 3);
- формирование легитимных, прозрачных правил участия застройщиков, реализующих градостроительные проекты, в развитии общественной инфраструктуры (глава 4);
- дальнейшее усиление ответственности профессионалов за качество и безопасность строящихся объектов при одновременном сокращении избыточного административного контроля, в том числе повышение ответственности саморегулируемых организаций (глава 5);
- создание законодательной базы для развития новых видов объектов недвижимости (зданий многофункционального назначения) и прекращение неблагоприятной практики нецелевого использования земель, не предназначенных для жилищного строительства, для размещения зданий с нежилыми помещениями – апартаментами, фактически используемыми для проживания граждан (глава 6);
- совершенствование механизмов комплексного развития территорий, в том числе в части порядка принятия и реализации решений о комплексном развитии территорий индивидуальной жилой застройки (глава 7);
- дальнейшее совершенствование механизмов жилищного финансирования с постепенным отказом от договора участия в долевом строительстве и переходом к договору купли-продажи будущей вещи (глава 8).



## Список источников

1. Анализ практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам // Фонд «Институт экономики города», 2021. URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/analiz\\_praktiki\\_provedeniya\\_publichnyh\\_slushanii\\_po\\_gradostroitelnyim\\_voprosam\\_2021.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/analiz_praktiki_provedeniya_publichnyh_slushanii_po_gradostroitelnyim_voprosam_2021.pdf) (дата обращения: 25.03.2025).
2. Более 40 городов приостанавливают выдачу разрешений на строительство // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2024/03/29/bole-40-gorodov-priostanavlivaiut-vydachu-razreshenij-na-stroitelstvo.html> (дата обращения: 23.05.2024).
3. Ввод в действие жилых домов в Российской Федерации // Росстат. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/stroi\\_131\\_2023.xls](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/stroi_131_2023.xls) (дата обращения: 24.03.2025).
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
5. Доступность жилья в городах, городских агломерациях и регионах России // Фонд «Институт экономики города». М., 2024. URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/dostupnost\\_zhilya\\_v\\_rossii\\_2024.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/dostupnost_zhilya_v_rossii_2024.pdf) (дата обращения: 24.03.2025).
6. Жилищная политика и экономика в России: результаты и стратегия развития / Н. Б. Косарева, Т. Д. Полиди, А. С. Пузанов. М.: НИУ ВШЭ, 2015. С. 12–64. URL: [https://urbanecomomics.ru/sites/default/files/ieg\\_zhilishchnaya\\_politika\\_i\\_ekonomika\\_v\\_rossii.pdf](https://urbanecomomics.ru/sites/default/files/ieg_zhilishchnaya_politika_i_ekonomika_v_rossii.pdf) (дата обращения: 24.03.2025).
7. Земельный кодекс Российской Федерации.
8. Косарева Н. Б. Государственная жилищная политика в России в 1991–2008 годах / История новой России. Очерки, интервью: в 3 т. / под общ. ред. П. С. Филиппова. Т. 2. СПб.: Норма, 2011. – С. 184–233. URL: <http://ru-90.ru/content/publikacii-trehtomnik-istoriya-novoi-rossii> (дата обращения: 12.08.2024).
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2020 года № 566 «Об утверждении Правил возмещения кредитным и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), выданным гражданам Российской Федерации в 2020–2024 годах».
10. Российский ВВП впервые превысил \$200 трлн // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfrreenews/67a62ea29a7947234b9a1e92?ysclid=m8scyio3bq3663047474> (дата обращения: 24.03.2025).
11. Сафарова М. Д. Участие граждан в градорегулировании: теория и практика законодательного обеспечения // Городские исследования и практики. 2021. Т. 6. № 2. С. 65–83.
12. Сведения о рынке ипотечного жилищного кредитования в России. 2025 // Центральный банк Российской Федерации. URL: [https://cbr.ru/statistics/bank\\_sector/mortgage/mortgage\\_lending\\_market/](https://cbr.ru/statistics/bank_sector/mortgage/mortgage_lending_market/) (дата обращения: 24.03.2025).
13. Трутнев Э. К. Градорегулирование: Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. М.: Институт экономики города, 2019. С. 205–207. URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/verstka\\_kniga\\_2019\\_priv.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_priv.pdf) (дата обращения: 24.03.2025).
14. Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».
15. Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».



16. Федеральный закон от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
17. Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
18. Федеральный закон от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».
19. Федеральный закон от 28 ноября 2011 года № 337-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
20. Федеральный закон от 20 апреля 2014 года № 80-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации».
21. Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации».
22. Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».
23. Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
24. Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 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».
25. Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
26. Федеральный закон от 29 декабря 2017 года № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
27. Федеральный закон от 29 декабря 2017 года № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
28. Федеральный закон от 27 июня 2019 года № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
29. Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 264-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
30. Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий».
31. Федеральный закон от 1 июля 2021 года № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
32. Федеральный закон от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».



33. Федеральный закон от 19 декабря 2022 года № 541-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статью 18.1 Федерального закона “О защите конкуренции”».
34. Федеральный закон от 25 декабря 2023 года № 653-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Технический регламент о безопасности зданий и сооружений” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
35. Федеральный закон от 26 декабря 2024 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
36. Demographia International Housing Affordability, Urban Reform Institute Frontier Centre for Public Policy. URL: <https://demographia.com/db-dhi-index.htm> (дата обращения: 24.03.2025).

**Т. Д. Полиди, Е. В. Игуменов, А. А. Сидоркин**

## **Глава 2. Развитие правовых и экономических механизмов реализации проектов по обновлению территорий деградирующей застройки в российских городах**

### **2.1. Введение**

Задачи комплексного развития территорий городов актуальны как для России, так и для других стран. Международный опыт показывает, что в силу различных причин не всегда развитие территорий городов может происходить в форме естественных преобразований, когда собственники объектов недвижимости в разные моменты времени самостоятельно принимают решения о капитальном ремонте, реконструкции своих объектов или о сносе и новом строительстве. В то же время достижение целей устойчивого, в том числе социально-экономического, развития городов часто сопряжено с градостроительным развитием.

Так, улучшение жилищных условий граждан возможно только при развитии жилищного строительства, качество окружающей среды в городе зависит от реализации градостроительной политики в части управления транспортным трафиком и плотностью застройки, озеленения. Развитие в экономике города новых высокотехнологичных производств требует поиска привлекательных локаций для их размещения, замещения устаревших индустриальных пространств на современные. И если речь идет о случаях, когда решение задач развития затрагивает более чем один земельный участок или более чем одного собственника, то возникает необходимость принятия коллективных, согласованных решений.

В России по данным за 2024 год 65 % жилищного фонда<sup>1</sup> – это многоквартирные дома (МКД), из которых, по экспертной оценке, 99 % имеют статус кондоминиума – дома, в котором отдельные жилые и нежилые помещения находятся в собственности различных физических и юридических лиц, а общие помещения, крыша, чердак, лифт и другие конструктивные элементы здания – в общей долевой собственности таких лиц. Парадоксом является то, что здание целиком не является объектом прав, то есть у здания целиком нет ни одного, ни коллективного собственника. Это, безусловно, приводит к усложнению процессов принятия решений по поводу эксплуатации, ремонта здания, не говоря уже о сносе или реконструкции.

<sup>1</sup> Жилищные условия. Форма «Жилищный фонд по субъектам Российской Федерации, годы (2019–2024)» // Росстат. URL: [https://rosstat.gov.ru/statistics/zhilishhnye\\_usloviya](https://rosstat.gov.ru/statistics/zhilishhnye_usloviya) (дата обращения: 08.09.2025).



Преодоление «проблемы безбилетника»<sup>2</sup> требует вовлечения в процесс внешних участников (медиаторов) в лице бизнеса, который предоставляет стимулы для принятия коллективных решений собственниками жилья в МКД (например, они предлагают выгодные компенсации за выкуп недвижимости), с одной стороны, и в лице государства, которое повышает «цену» отказа от коллективного действия (после исчерпания всех возможных стимулов и при наличии поддержки большинством меньшинство может быть подвергнуто принудительному выкупу), с другой стороны.

Во всех странах при реализации градостроительной политики по обновлению или развитию застройки (это может быть как замещение ветхой застройки новой, так и замещение низкоплотной застройки высокоплотной или изменение функционала застройки, например с жилой на нежилую) власти в той или иной степени прибегают к мерам стимулирования собственников недвижимости к действию в более короткие сроки, чем это было бы возможно в отсутствие такого стимулирования. Механизмы такого стимулирования могут носить как экономический характер (например, установление повышенного налога на землю в случае, если земельный участок не застроен или используется не в соответствии с установленным градостроительным регламентом), так и сугубо правовой характер (например, установление запрета на реконструкцию или снос и новое строительство без приведения фактического использования земельного участка в соответствие с разрешенным использованием согласно градостроительному регламенту).

Ключевым аспектом здесь является время. Городские власти стремятся ускорить процессы исправления сложившихся в городской застройке проблем, дисбалансов, повысить ее качество путем стимулирования эффективного землепользования частными субъектами.

Принятие коллективных решений собственников помещений в многоквартирном доме для целей его капитального ремонта, реконструкции или сноса<sup>3</sup>, как правило, затруднено ввиду необходимости координации большого числа таких собственников. Особенно остро такая проблема стоит в больших многоквартирных домах (большими в этом контексте можно считать дома, в которых более 50–70 квартир). Осознание государством проблемы неэффективного управления многоквартирными домами в части своевременного проведения их капитального ремонта привело к реализации в 2012 году реформы<sup>4</sup>, в рамках которой законодательно была установлена обязанность собственников жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах уплачивать взнос на капитальный ремонт в целях формирования фонда капитального ремонта. При этом собственникам таких помещений было дано право принять (опять же коллективное) решение о формировании такого фонда капитального ремонта на специальном счете собственного дома (в срок не более двух месяцев с даты утверждения региональной программы капитального ремонта)<sup>5</sup>, однако же в случае непринятия такого решения в указанный срок

<sup>2</sup> «Проблема безбилетника» – феномен, при котором потребители общественного блага отказываются от его оплаты. О нем писал, в частности, американский экономист Уильям Баумоль. См. Baumol, William (1952). *Welfare Economics and the Theory of the State*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

<sup>3</sup> В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 44 Жилищного кодекса Российской Федерации «принятие решений о реконструкции МКД, капитальном ремонте общего имущества в МКД, об использовании фонда капитального ремонта, о переустройстве и (или) перепланировке помещения, входящего в состав общего имущества в МКД» входит в компетенцию общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме.

<sup>4</sup> В соответствии с пунктом 15 статьи 1 Федерального закона от 25 декабря 2012 года № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» Жилищный кодекс Российской Федерации дополнен разделом «IX. Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах».

<sup>5</sup> Часть 3 статьи 170 Жилищного кодекса Российской Федерации.



органом местного самоуправления принимается решение о формировании фонда капитального ремонта дома на счете регионального оператора<sup>6</sup> (в так называемом «общем котле»).

В результате по состоянию на сентябрь 2025 года в России около 105,1 тыс. многоквартирных домов со специальными счетами для капитального ремонта, что составляет 15,41 % от общего количества домов<sup>7</sup>. Таким образом, в результате проведения реформы (за 13 лет с 2012-го по 2025 год) собственников лишь 15 % многоквартирных домов удалось простимулировать к ответственному поведению в части эффективного содержания собственного имущества. С другой стороны, те МКД, которые были включены в зону ответственности региональных операторов капитального ремонта, ожидают собственной очереди на выделение финансирования на проведение капитального ремонта из региональных фондов, которые испытывают дефицит финансовых ресурсов ввиду невысоких взносов, уплачиваемых собственниками помещения в МКД.

С учетом сказанного выше можно говорить, что проблема проведения своевременного капитального ремонта многоквартирных домов всё еще не решена полностью. Что же касается гораздо более сложных как с финансовой, так и с организационной точек зрения задач реконструкции МКД или его сноса в целях нового строительства, то самостоятельное их решение собственниками жилья (преимущественно гражданами) оказывается и вовсе малореалистичным.

В настоящей главе описана история развития законодательства Российской Федерации в сфере развития застроенных территорий (раздел 2.2), представлен краткий обзор сложившихся практик (раздел 2.3) и предложения по развитию федерального законодательства (раздел 2.4) и законодательства субъектов Российской Федерации (раздел 2.5) в сфере комплексного развития территорий (далее – КРТ).

## 2.2. История развития законодательства Российской Федерации в сфере развития застроенных территорий

Сразу после принятия Градостроительного кодекса Российской Федерации (и на пять лет раньше проведения реформы в области капитального ремонта многоквартирных домов) была законодательно урегулирована первая правовая модель реализации комплексных градостроительных проектов, предусматривающая снос деградирующей жилой застройки (и иной застройки, если она не соответствует градостроительному регламенту) и предоставление соответствующих компенсаций собственникам недвижимости за счет частных инвестиций, окупаемость которых обеспечивается за счет строительства на освобожденной территории новой недвижимости с более высокой плотностью, – развитие застроенных территорий (далее – РЗТ)<sup>8</sup>.

На момент введения данного механизма в правовое поле законодательно уже была урегулирована возможность изъятия земельного участка, на котором расположен

<sup>6</sup> Региональный оператор – специализированная некоммерческая организация, созданная субъектом Российской Федерации, которая осуществляет деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах (пункт 16.5 статьи 12 Жилищного кодекса Российской Федерации).

<sup>7</sup> Согласно данным Государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства // ГИС ЖКХ. URL: <https://dom.gosuslugi.ru/#!/crp-fund-forming> (дата обращения: 09.09.2025).

<sup>8</sup> См. Федеральный закон от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».



аварийный многоквартирный дом, а также жилых помещений в таком доме<sup>9</sup> для муниципальных нужд в случаях, когда собственниками жилых помещений в разумный срок не был осуществлен снос или реконструкция указанного дома. Указанное основание было закреплено еще в первоначальной редакции (части 10 статьи 32) Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ)<sup>10</sup>, принятого в 2004 году.

С появлением института РЗТ в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – ГрК РФ) нормы статьи 32 ЖК РФ были уточнены указанием на возможность изъятия земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, признанные аварийными, для муниципальных нужд в целях реализации решений о РЗТ (при условии соблюдения установленной законодательством Российской Федерации процедуры)<sup>11</sup>.

Что же касается иных объектов, расположение которых допускалось в границах РЗТ (многоквартирные дома, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления; иные объекты, не соответствующие градостроительному регламенту), то законодателем не было предложено специальных механизмов перехода прав на такие объекты к застройщику, то есть для реализации проекта редевелопмента застройщику предъявлялись требования выкупить такие объекты на свободных рыночных основаниях. Это приводило в том числе к различным злоупотреблениям со стороны, как правило, единичных собственников жилья (так как обычно большинство активно поддерживали проект, суливший им переезд в новое жилье), которые требовали необоснованно завышенных компенсаций за продажу своего, по сути, уже обесцененного жилищного актива.

Следует отметить, что подход к реализации комплексных градостроительных проектов за счет частных инвестиций (в том числе с частичным бюджетным участием) полностью соответствует международной практике редевелопмента территорий<sup>12</sup>. Такая практика в том или ином виде и объеме наработана во многих странах в отношении обновления деградирующих территорий жилой и нежилой застройки.

Так, например, в период 1949–1974 годов в США проводилась крупномасштабная программа редевелопмента ветхих жилых территорий городов, преимущественно их центральных частей, – *Urban Renewal Program*<sup>13</sup>. Указанная программа реали-

<sup>9</sup> За исключением жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальному образованию, органом местного самоуправления которого было принято решение о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

<sup>10</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ (в редакции от 1 января 2005 года).

<sup>11</sup> Федеральным законом от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ статья 32 Жилищного кодекса Российской Федерации была дополнена частями 11 и 12, устанавливающими возможность изъятия для муниципальных нужд земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, а также жилых помещений в таких многоквартирных домах в случае расположения таких земельных участков в границах территорий, в отношении которых принято решение о РЗТ и соблюдена процедура предъявления собственникам помещений в таких домах требования об их реконструкции или сносе. Собственник (собственники) жилых помещений в таких многоквартирных домах в течение установленного срока (не менее шести месяцев) должны подать в установленном законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности порядке заявление на получение разрешения на строительство, снос или реконструкцию такого дома.

<sup>12</sup> Экономика городского редевелопмента: зарубежный опыт // Фонд «Институт экономики города», 2017. URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/ekonomika\\_gorodskogo\\_redevelopmenta\\_-\\_zarubezhnyy\\_opyt\\_institut\\_ekonomiki\\_goroda\\_iyul\\_2017\\_0.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/ekonomika_gorodskogo_redevelopmenta_-_zarubezhnyy_opyt_institut_ekonomiki_goroda_iyul_2017_0.pdf) (дата обращения: 01.09.2025); Правовые и градостроительные аспекты городского редевелопмента: зарубежный опыт // Фонд «Институт экономики города», 2017. URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/pravovye\\_i\\_gradostroitelnye\\_aspekty\\_gorodskogo\\_redevelopmenta\\_-\\_zarubezhnyy\\_opyt\\_institut\\_ekonomiki\\_goroda.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/pravovye_i_gradostroitelnye_aspekty_gorodskogo_redevelopmenta_-_zarubezhnyy_opyt_institut_ekonomiki_goroda.pdf) (дата обращения: 01.09.2025).

<sup>13</sup> The Creation of the US Federal Urban Renewal Program // The West End Museum. URL: <https://thewestendmuseum.org/history/era/new-boston/the-creation-of-the-us-federal-urban-renewal-program/> (дата обращения: 01.09.2025).



зовывалась с использованием субсидий федерального бюджета, которые покрывали большую часть расходов на изъятие недвижимости, переселение граждан с территорий редевелопмента, что, в свою очередь, существенно снижало цену продажи соответствующих земельных участков в целях редевелопмента потенциальным застройщикам. Программа имела ряд отрицательных последствий и даже послужила поводом для издания одной из наиболее популярных в мировой урбанистической литературе книг – “The Death and Life of Great American Cities” авторства писательницы и активиста в области градостроительного планирования Джейн Джейкобс. В книге, в частности, критиковались активные процессы перепланирования и обновления городских кварталов, агрессивное развитие в городах транспортной инфраструктуры, переселение жителей из сложившейся среды в новые районы, которое сопровождалось ростом социальной напряженности, разорением малого бизнеса, ростом безработицы и утратой сложившихся культурных, социальных и экономических связей в крупных районах городов.

Тем не менее объективная потребность крупных городов в обновлении деградирующих районов, в том числе бывших промышленных зон, осознавалась во многих странах. Например, в Японии в 22 городах реализовывалась программа «Городской ренессанс», призванная активизировать социально-экономические процессы в городах путем обновления застроенных территорий<sup>14</sup>.

При этом значимые изменения претерпевали и механизмы взаимодействия государства, бизнеса и правообладателей недвижимости, расположенной на территориях, в отношении которых планировалась реализация проекта редевелопмента. В 2007 году Линкольнский институт опубликовал материал «Обзор практики регулирования редевелопмента в разных странах»<sup>15</sup>, который показывает, насколько продвинулись страны в вопросе правового регулирования баланса между задачей обновления городов и защитой частной собственности.

Так, при реализации упомянутой выше программы *Urban Renewal* в США частная собственность просто изымалась государством для общественных нужд при обеспечении справедливой компенсации (*eminent domain*). Несмотря на то, что реализация проекта редевелопмента территории, в результате которого выгоду получают частные субъекты, не может в теории признаваться общественной нуждой, механизм изъятия недвижимости в рамках данной программы применялся весьма широко. В 2005 году применение механизма изъятия в отношении частной недвижимости в целях реализации генерального плана города, ведущего к экономическому развитию и повышению экономических выгод для всего городского сообщества, было признано легитимным Верховным судом США в деле *Сьюзет Кело против Администрации города Новый Лондон* в штате Коннектикут<sup>16</sup>. Это дело послужило важным прецедентом, вызвавшим отрицательную реакцию как в профессиональном юридическом сообществе, так и в обществе в целом. В результате по состоянию на 2019 год 45 из 50 штатов приняли законы, ограничивающие применение механизма изъятия частной недвижимости только публичными целями или же лишь в исключительных случаях – целями экономического развития (то есть в том числе и получения выгод частными субъектами)<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Экономика городского редевелопмента: зарубежный опыт // Фонд «Институт экономики города», 2017. URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/ekonomika\\_gorodskogo\\_redevelopmenta\\_-\\_zarubezhnyy\\_opyt\\_institut\\_ekonomiki\\_goroda\\_iyul\\_2017\\_0.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/ekonomika_gorodskogo_redevelopmenta_-_zarubezhnyy_opyt_institut_ekonomiki_goroda_iyul_2017_0.pdf) (дата обращения: 01.09.2025). С. 9.

<sup>15</sup> Analyzing Land Readjustment. Economics, Law and Collective Action // Lincoln Institute of Land Policy. URL: <https://www.lincolninst.edu/app/uploads/2024/04/analyzing-land-readjustment-full.pdf> (дата обращения: 18.06.2025).

<sup>16</sup> *Kelo v. City of New London* // Wikipedia. [https://en.wikipedia.org/wiki/Kelo\\_v.\\_City\\_of\\_New\\_London?ysclid=mc201740zh741576924](https://en.wikipedia.org/wiki/Kelo_v._City_of_New_London?ysclid=mc201740zh741576924) (дата обращения: 14.06.2025).

<sup>17</sup> *Eminent Domain* // Institute for Justice. URL: <https://ij.org/issues/private-property/eminant-domain/> (дата обращения: 01.09.2025).



В законодательствах многих стран тем временем давно развиваются альтернативные изъятию механизмы преобразования прав на недвижимость при реализации проектов редевелопмента (*land readjustment*). Так, например, принудительный выкуп недвижимости в целях редевелопмента возможен только у меньшинства собственников недвижимости на территории и только при принятии большинством собственников недвижимости на территории решения о реализации проекта<sup>18</sup>.

Государство и агентства редевелопмента могут осуществлять принудительный переход прав на собственность при помощи демократического процесса принятия решения. В большинстве стран квалифицированное большинство голосов собственников недвижимости необходимо для принятия решения о перераспределении прав на землю<sup>19</sup>.

Например, в Японии требуется согласие не менее двух третей собственников, владеющих не менее 66 % площади территории. На Тайване необходимо не менее 50 % голосов. Такое право вето позволяет собственникам принимать коллективное решение о согласии на реализацию проекта и отклонять проект, если ожидаемые издержки превышают выгоды<sup>20</sup>.

В целях получения большинства голосов «за» ответственное агентство должно организовать общественные обсуждения со всеми, на кого влияет проект, обсудить все за и против, предоставив всю необходимую информацию для принятия решения. Этот длительный процесс принятия решения – ключевой механизм принуждения к коллективному действию<sup>21</sup>.

В российском законодательстве наблюдались определенные волны развития: от полной защиты прав частной собственности на недвижимость при ее вовлечении в градостроительные проекты по обновлению застройки (до 2016 года) к другой крайности – возможности изымать для государственных или муниципальных нужд любую недвижимость на основании решения органа местного самоуправления о комплексном развитии территории (2016–2020 годы). С 2017 года в Москве (с запуском Программы реновации жилищного фонда в Москве<sup>22</sup>), а с 2021 года – в России в целом (с принятием Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» (далее – Федеральный закон № 494-ФЗ)) начался процесс постепенного отказа от изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территорий в пользу альтернативных процедур перехода прав на недвижимость, расположенную на развиваемой территории.

Так, в 2016 году нормы ГрК РФ были дополнены еще одним механизмом комплексного преобразования территорий – комплексное и устойчивое развитие территорий (КУРТ)<sup>23</sup>. Данный механизм был преимущественно ориентирован на преобразование территорий неэффективно используемых или не используемых бывших промышленных зон, при этом не запрещалось включать в границы преобразования и иные,

<sup>18</sup> Eminent Domain // Institute for Justice. URL: <https://ij.org/issues/private-property/eminent-domain/> (дата обращения: 01.09.2025).

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> См. Закон г. Москвы от 17 мая 2017 года № 14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве», постановление Правительства Москвы от 1 августа 2017 года № 497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве».

<sup>23</sup> См. Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 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».



в том числе жилые, объекты<sup>24</sup>. Был существенно расширен перечень объектов, которые допускалось включать в границы соответствующих проектов, но что более важно – с принятием указанного федерального закона в Земельном кодексе Российской Федерации появилась новая статья 56.12, которой был установлен порядок изъятия объектов недвижимости для муниципальных нужд в целях комплексного развития территорий по инициативе органа местного самоуправления<sup>25</sup>. Интересно, что накануне принятия данного федерального закона, в 2015 году, Верховный суд Российской Федерации в своем определении относительно судебного дела о признании недействительным постановления администрации городского округа Уфа об изъятии земельных участков, жилых помещений и расселении граждан, проживающих в жилых домах, и нежилых помещений (при реализации решения об РЗТ), указал, что *«принудительное изъятие не может производиться только или преимущественно в целях получения выгоды другими частными субъектами, деятельность которых лишь опосредованно служит интересам общества»*<sup>26</sup>.

Несмотря на появление в федеральном законодательстве в 2016 году правовой возможности изъятия теперь уже любых объектов, включенных в границы проекта КРТ по инициативе органа местного самоуправления, за четыре года действия соответствующих норм ни в одном муниципальном образовании органом местного самоуправления не было принято ни одного решения об изъятии в целях КРТ по инициативе органа местного самоуправления.

Определенным переосмыслением подхода к учету мнения правообладателей недвижимости на территориях, в границах которых планируется реализация комплексных градостроительных проектов, в противовес концепции принудительного изъятия недвижимости стал опыт Москвы. Уже в 2017 году в столице стартовала масштабная программа реновации жилищного фонда, для реализации которой федеральным законом были определены широкие полномочия города Москвы, в том числе по регулированию жилищных и имущественных отношений при реализации программы<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Согласно части 3 статьи 46.10 ГрК РФ в редакции № 373-ФЗ, «решение о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления может быть принято, если не менее 50 процентов от общей площади территории, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, занимают земельные участки:

- 1) на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), признанные в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу;
- 2) на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления;
- 3) виды разрешенного использования которых и (или) виды разрешенного использования и характеристики расположенных на которых объектов капитального строительства не соответствуют видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства и предельным параметрам строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки;
- 4) на которых расположены объекты капитального строительства, признанные в соответствии с гражданским законодательством самовольными постройками».

<sup>25</sup> Статья 56.12 Земельного кодекса Российской Федерации.

<sup>26</sup> Определение Верховного суда Российской Федерации от 27 октября 2015 года № 309-КГ15-5924.

<sup>27</sup> Федеральный закон от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве». В соответствии с указанным федеральным законом было принято законодательство города Москвы: Закон г. Москвы от 17 мая 2017 года № 14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве», постановление Правительства Москвы от 1 августа 2017 года № 497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве».



Соответствующее регулирование стало передовым с точки зрения следования трендам развития международных практик такого регулирования и в отсутствие прогресса в этом вопросе в федеральном законодательстве. В частности, законодательством Москвы было закреплено, что в проект программы реновации может быть включен только тот многоквартирный дом, жители которого большинством не менее двух третей поддержали включение такого многоквартирного дома в проект программы реновации, принудительный выкуп жилья допускается только не более чем у трети собственников (при условии согласия большинства), а в качестве компенсации гарантируется предоставление гражданам равнозначных жилых помещений большей площади или эквивалентной такому (а не выкупаемому) жилому помещению денежной суммы. Таким образом, для реализации программы применение механизмов изъятия недвижимости для публичных нужд не допускалось.

Наконец, в 2020 году состоялась последняя на сегодняшний день крупная реформа в части правовой регламентации отношений по комплексной реализации градостроительных проектов. Федеральным законом от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ в ГрК РФ были внесены изменения, которыми упрозднены ранее урегулированные в законодательстве механизмы комплексной застройки территорий, а сам ГрК РФ дополнен новой главой 10, посвященной вопросам комплексного развития территорий.

Среди главных новелл указанного закона можно отметить выделение КРТ различных видов (жилой застройки, нежилой застройки, незастроенных территорий, по инициативе правообладателей недвижимости), очередной пересмотр перечней видов объектов, включаемых в границы различных видов КРТ, частичный отказ от применения механизма изъятия для государственных и муниципальных нужд в целях КРТ в пользу получения одобрения большинством (не менее чем двумя третями голосов) собственников недвижимости (правда, это коснулось только одного вида объектов – многоквартирных домов, соответствующих критериям ненадлежащего («предаварийного») состояния, которые устанавливаются субъектами Российской Федерации).

### **2.3. Обзор практики реализации проектов комплексного развития территорий в российских городах в 2021–2025 годах**

С принятием Федерального закона № 494-ФЗ начался новый этап развития правовых условий для реализации комплексных градостроительных проектов. Особенностью такого нового законодательства стало предоставление субъектам Российской Федерации значительного объема полномочий по урегулированию отношений в сфере реализации комплексных градостроительных проектов как на свободных от застройки территориях, так и на застроенных территориях.

Фонд «Институт экономики города» с момента принятия Федерального закона № 494-ФЗ ведет мониторинг практики реализации проектов КРТ жилой и нежилой застройки, включающий в себя результаты анализа региональной нормативной правовой базы данных видов КРТ в субъектах Российской Федерации<sup>28</sup>. Указанный мониторинг предусматривает в том числе оценку принятых органами власти решений о КРТ в отношении застроенных территорий (то есть решений о КРТ жилой и нежилой застройки), а также оценку документации о торгах на право заключения договоров о КРТ в отношении таких территорий.

<sup>28</sup> Результаты мониторинга регулярно публикуются на официальной странице Фонда «Институт экономики города» в разделе «Комплексное развитие территорий в городах и регионах». URL: <https://urbaneconomics.ru/research/project/kompleksnoe-razvitie-territoriy-v-gorodah-i-regionah> (дата обращения: 08.09.2025).



К маю 2025 года формирование нормативной правовой базы КРТ жилой застройки в субъектах Российской Федерации практически завершено, а в половине из них ведется активная работа по принятию и реализации решений о КРТ жилой застройки.

Нельзя не отметить, что по состоянию на май 2025 года большинством субъектов Российской Федерации (94 %) урегулированы основные обязательные вопросы реализации КРТ жилой застройки, а в 47 из них (51 %) обеспечено принятие всех нормативных правовых актов по вопросам, полномочия по обязательному регулированию которых реализуются субъектами Российской Федерации. Более чем в 40 % субъектов Российской Федерации приняты и опубликованы решения о КРТ жилой застройки, а на территории 24 субъектов Российской Федерации опубликованы извещения о торгах на право заключения договора о КРТ жилой застройки.

Необходимо отметить, что в регионах также происходит постепенное формирование нормативной правовой базы КРТ нежилкой застройки, однако ее формирование имеет существенные особенности по сравнению с КРТ жилой застройки. Так, если для КРТ жилой застройки ГрК РФ установлено значительное количество полномочий по регулированию обязательных вопросов, относящихся именно к данному виду КРТ, то в отношении КРТ нежилкой застройки ГрК РФ вообще не устанавливаются «обязательные» полномочия, которые были бы применимы только к КРТ нежилкой застройки<sup>29</sup>. Те же из предусмотренных ГрК РФ полномочий по обязательным вопросам КРТ, которые распространяются на КРТ нежилкой застройки, одновременно применимы и к другим видам КРТ, в первую очередь к КРТ жилой застройки<sup>30</sup>. В связи с этим субъекты Российской Федерации лишь в редких случаях вводят отдельное правовое регулирование соответствующих вопросов для КРТ нежилкой застройки (например, вопросов подготовки и реализации проектов решений о КРТ) и, как правило, регулируют такие вопросы для КРТ жилой и нежилкой застройки идентично, не выделяя при этом какой-либо специфики КРТ нежилкой застройки.

<sup>29</sup> Единственным полномочием, которое относится только к КРТ нежилкой застройки, является определение субъектами Российской Федерации объектов недвижимости, которые не могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ нежилкой застройки (часть 9 статьи 65 ГрК РФ). Вместе с тем реализация указанного полномочия носит факультативный, а не обязательный характер.

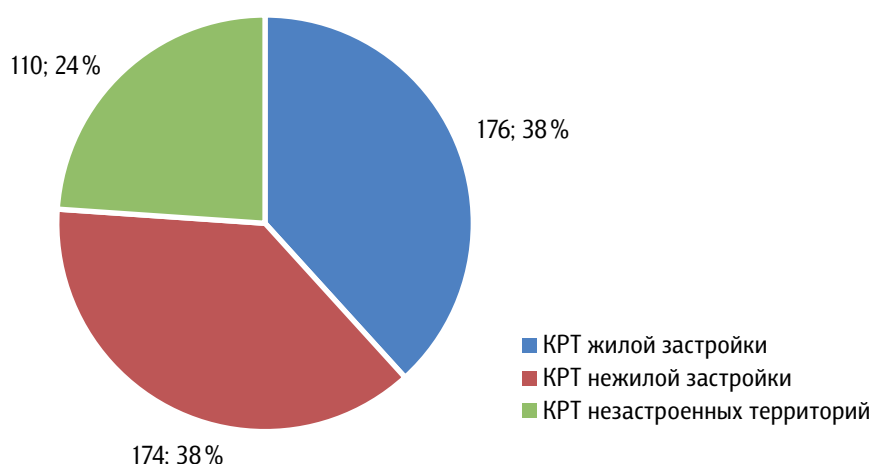
<sup>30</sup> К таким полномочиям относятся:

- определение перечня предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о КРТ (пункт 5 части 1 статьи 67 ГрК РФ);
- установление порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ (часть 5 статьи 69 ГрК РФ);
- установление особенностей реализации решений о КРТ Москвы операторами КРТ, определенными высшим исполнительным органом государственной власти Москвы, в том числе если при реализации решения о КРТ оператор перестает соответствовать требованиям, установленным частью 2 статьи 71 ГрК РФ (абзац 30 статьи 4 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»);
- установление случаев, содержания, порядка заключения и реализации соглашения, заключаемого оператором КРТ с уполномоченным исполнительным органом субъекта Российской Федерации или уполномоченным органом местного самоуправления в целях реализации решения о КРТ, принимаемого высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, главой местной администрации (часть 7 статьи 71 ГрК РФ);
- установление порядка согласования с субъектом Российской Федерации проекта решения о КРТ жилой застройки, КРТ нежилкой застройки, подготовленного главой местной администрации (часть 4 статьи 66 ГрК РФ);
- установление срока, в течение которого осуществляется внесение изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя в целях приведения указанных документов в соответствие с документацией по планировке территории, подготовленной в целях реализации решения о КРТ (часть 9.2 статьи 63 ГрК РФ).



Практика принятия решений о КРТ нежилкой застройки в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях менее значительна, чем о КРТ жилой застройки. Общее количество принятых решений о КРТ жилой и нежилкой застройки сопоставимо и существенно превышает общее количество решений о КРТ незастроенных территорий<sup>31</sup> (рис. 2.1). Такие опубликованные решения о КРТ трех видов выявлены по состоянию на апрель 2025 года в 53 субъектах Российской Федерации.

**Рис. 2.1.** Соотношение принятых решений о КРТ по видам  
(по состоянию на 15 апреля 2025 года)



Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» по данным, представленным в СПС «Консультант Плюс» по состоянию на 15 апреля 2025 года. Информация обновляется и публикуется на официальном сайте ИЭГ. URL: <https://urbaneconomics.ru/research/project/kompleksnoe-razvitie-territoriy-v-gorodah-i-regionah>

Минстрой России на основе сведений, поступающих от субъектов Российской Федерации, также осуществляет мониторинг реализации механизма КРТ. Согласно последним статистическим данным, размещенным на официальном сайте департамента КРТ, в активную стадию реализации механизма КРТ в 77 субъектах Российской Федерации вовлечено более тысячи территорий площадью 22,5 тыс. га с градостроительным потенциалом порядка 165 млн кв. м. В целях реализации соответствующих проектов в общей сложности принято 830 решений о КРТ, включая 308 решений о КРТ жилой застройки. За период, прошедший с момента принятия Федерального закона № 494-ФЗ, в рамках проектов КРТ жилой застройки расселено порядка 270 тыс. кв. м жилого фонда, 85 % которого составляет аварийный жилой фонд, а также улучшены жилищные условия для 15 тыс. человек<sup>32</sup>.

Осуществляемый Фондом «Институт экономики города» мониторинг практик реализации проектов КРТ также подтверждает широкое представительство городов, на территории которых принимаются решения о КРТ жилой и нежилкой застройки (рис. 2.2).

<sup>31</sup> Данные приведены по состоянию на 14 апреля 2025 года.

<sup>32</sup> См. «Мониторинг реализации механизма комплексного развития территорий субъектами Российской Федерации» по состоянию на 7 августа 2025 года // Минстрой. России. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/trades/kompleksnoe-razvitie-territoriy/1-monitoring-realizatsii-mekhanizma-kompleksnogo-razvitiya-territoriy-subektami-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.09.2025).



**Рис. 2.2.** Города, в отношении территорий которых приняты решения о КРТ жилой и нежилой застройки



Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» по данным, представленным в СПС «Консультант Плюс» по состоянию на 15 апреля 2025 года

Соответствующие решения принимаются в основном в отношении территорий крупных городов – административных центров соответствующих субъектов Российской Федерации (например, Нижний Новгород, Новосибирск, Тюмень, Хабаровск, Пермь, Екатеринбург, Челябинск), однако есть и примеры принятия таких решений в отношении средних и малых городов (например, Батайск, Миасс, входящие в состав соответствующих городских агломераций, а также Усть-Илимск, Северодвинск, Ачинск, находящиеся вне границ городских агломераций).

Решения о КРТ нежилой застройки приняты в меньшем числе субъектов Российской Федерации (выявлены в 8 субъектах Российской Федерации), нежели решения о КРТ жилой застройки (выявлены в 35 субъектах Российской Федерации) и решения о КРТ незастроенной территории (выявлены в 28 субъектах Российской Федерации).

В качестве основных тенденций в принимаемых решениях о КРТ жилой и нежилой застройки можно выделить следующие.

1. В среднем на территории каждого субъекта Российской Федерации (за исключением Москвы, где принято уже более 100 решений о КРТ нежилой застройки) решения о КРТ принимаются в отношении одной или двух территорий жилой или нежилой застройки, что, по нашему мнению, соответствует взвешенному подходу к принятию решений о КРТ, поскольку соответствующие решения требуют тщательной градостроительной проработки и должны носить не массовый, а, напротив, эксклюзивный характер.
2. Большая часть решений о КРТ жилой застройки принимается в отношении территорий, площадь которых варьируется в диапазоне 2–10 га, а КРТ нежилой застройки – от 1,2 га до 20 га, что является оптимальным значением с точки зрения условий для реализации полноценного градостроительного проекта и позволяет снизить риски незавершения такого проекта в срок



3. Принимаемыми решениями о КРТ жилой и нежилой застройки, как правило, предусматривается формирование единой (цельной) территории без исключения из нее каких-либо земельных участков и (или) расположенных в их границах объектов недвижимости. Указанный подход представляется наиболее обоснованным с точки зрения возможности разработки единых планировочных решений в границах территории комплексного развития.
4. В решениях о КРТ жилой и нежилой застройки приоритет отдается основным видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, ориентированным на средне- и многоэтажную жилую застройку<sup>33</sup> и создание сопутствующей социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры; несколько реже перечень основных видов разрешенного использования дополняется указанием на возможность размещения объектов с общественно-деловой функцией (многофункциональной застройки). Соответственно, реализация проекта КРТ нежилой застройки, как правило, предполагает изменение функции территории с нежилой на жилую. Это свидетельствует о направленности проектов КРТ, в том числе нежилой застройки, преимущественно на решение проблемы обеспечения жильем.
5. В решениях о КРТ жилой и нежилой застройки, как правило, не устанавливаются значения предельных (минимальных и (или) максимальных) размеров образуемых земельных участков, что свидетельствует в целом об отказе уполномоченных органов от проработки вопроса об определении правильной морфологии застройки.
6. Механизм КРТ нежилой застройки применяется для реорганизации не только старых промышленных зон, но и территорий различного нежилого назначения (в частности, общественно-делового, транспортного и др.).

При реализации проектов КРТ могут быть задействованы следующие федеральные меры бюджетной поддержки.

1. Предоставление субсидий на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации проектов КРТ<sup>34</sup>. Указанные субсидии предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации, в отношении которых разрабатываются индивидуальные программы социально-экономического развития, и бюджетам субъектов Российской Федерации, у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности составляет менее 0,65. Такие субсидии могут быть направлены на строительство и (или) реконструкцию объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктур, а также на подключение объектов капитального строительства к сетям тепло-, водоснабжения и водоотведения, если соответствующие действия осуществляются в целях реализации проектов КРТ.
2. Предоставление лицам, заключившим договоры о КРТ жилой застройки, или оператору КРТ, определенному субъектом Российской Федерации и обеспечивающему реализацию решения о КРТ, субсидий<sup>35</sup> (в размере от 25 до 100 % нормативной

<sup>33</sup> При этом в большинстве случаев в решениях о КРТ нежилой застройки предельная этажность для жилья либо устанавливается на уровне 20–25 этажей и более, либо не устанавливается.

<sup>34</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2024 года № 1685 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 года № 1710».

<sup>35</sup> В соответствии с информацией, представленной на официальном сайте департамента КРТ Минстроя России, по состоянию на 1 июля 2025 года ППК «Фонд развития территорий» приняты решения о подтверждении размера суммы финансовой поддержки и фактически предоставлены субсидии на реализацию четырех проектов КРТ жилой застройки в размере более 250 млн руб. в четырех субъектах Российской Федерации (Республика Марий Эл, Республика Карелия, Брянская и Иркутская области).



- стоимости переселения) на возмещение или оплату расходов на выполнение следующих обязательств в целях реализации решения о КРТ жилой застройки<sup>36</sup>:
- создание либо приобретение жилых помещений для предоставления гражданам, переселяемым из аварийного жилищного фонда, передача данных жилых помещений в государственную или муниципальную собственность;
  - уплата возмещения за изымаемые жилые помещения в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции.
3. Получение лицом инвестиционного налогового вычета из налога на прибыль (в размере не более 80 % суммы расходов на создание объектов транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуру) при условии строительства многоквартирного дома (домов) или дома (домов) блокированной застройки в проектах КРТ (устанавливается законом субъектов Российской Федерации)<sup>37</sup>.
  4. Предоставление бюджетного кредита на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов (инфраструктурные бюджетные кредиты), в том числе в рамках КРТ<sup>38</sup>.
  5. Финансирование инфраструктурных проектов, включая проекты КРТ, с помощью инфраструктурных облигаций: выдача средств от размещения таких облигаций на строительство инфраструктуры на срок до 15 лет под льготную ставку, которая обеспечивается субсидией из федерального бюджета<sup>39</sup>.
  6. Предоставление субъекту малого и среднего предпринимательства при прекращении в связи с реализацией решения о КРТ жилой застройки, решения о КРТ нежилой застройки заключенного с ним договора аренды зданий, сооружений, нежилых помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, нового договора аренды иного здания, сооружения, нежилого помещения, находящегося соответственно в государственной или муниципальной собственности и являющегося равнозначным<sup>40</sup> (без проведения торгов и с сохранением предусмотренных льгот) (случаи применения данной меры поддержки

<sup>36</sup> См. пункт 4 части 6 статьи 16 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и пункт 5 части 6 статьи 13.6 Федерального закона «О публично-правовой компании «Фонд развития территорий» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2021 года № 846 «Об определении случаев предоставления субсидий лицам, заключившим договоры о комплексном развитии территорий жилой застройки в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, на возмещение или оплату расходов на выполнение обязательств по созданию либо приобретению жилых помещений для предоставления гражданам, переселяемым из аварийного жилищного фонда, передаче указанных жилых помещений в государственную или муниципальную собственность и уплате возмещения за изымаемые жилые помещения в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, в целях реализации решения о комплексном развитии территории жилой застройки в размере от 25 до 100 процентов нормативной стоимости переселения».

<sup>37</sup> См. Федеральный закон от 2 июля 2021 года № 305-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>38</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 года № 1190 «Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов».

<sup>39</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 года № 2459 «Об утверждении Правил финансирования проектов с использованием облигаций специализированных обществ проектного финансирования и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации».

<sup>40</sup> На основании пункта 12 части 1 статьи 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» условия, при которых недвижимое имущество признается равнозначным ранее имевшемуся недвижимому имуществу, установлены приказом ФАС России от 10 марта 2025 года № 154/25 «Об установлении условий, при которых недвижимое имущество признается равнозначным ранее имевшемуся недвижимому имуществу».



определяются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации<sup>41</sup>, при этом такие случаи определены лишь в 23 субъектах Российской Федерации<sup>42</sup>).

Детальные результаты анализа нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации представлены в отчетах по итогам очередных раундов мониторинга Фонда «Институт экономики города»<sup>43</sup>, а в настоящей главе далее мы сконцентрируемся на описании актуальных проблем в этой сфере и предлагаемых решениях.

## 2.4. Предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования отношений в сфере комплексного развития территорий на федеральном уровне

Законодательство в сфере КРТ продолжает активно совершенствоваться, однако несмотря на то, что в настоящее время наблюдается активность в реализации проектов в сфере КРТ, ряд аспектов правового регулирования указанных отношений по-прежнему нуждается в совершенствовании на федеральном уровне.

1. В соответствии с недавно принятыми поправками в ГрК РФ, которые вступили в силу с 1 марта 2025 года<sup>44</sup>, стало возможным осуществление КРТ жилой застройки в отношении территорий, занятых земельными участками, застроенными исключительно объектами индивидуального жилищного строительства (далее – объекты ИЖС), домами блокированной застройки, которые признаны аварийными или которые соответствуют критериям, установленным субъектом Российской Федерации и характеризующим их высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения (далее – объекты низкоплотной жилой застройки).

Вместе с тем собственники объектов низкоплотной жилой застройки остаются категорией правообладателей, которая защищена в меньшей степени, нежели собственники жилых помещений в МКД, соответствующих критериям субъектов Российской Федерации. С учетом данного обстоятельства и того факта, что земельные участки с расположенными на них объектами низкоплотной жилой застройки, а также земельные участки, застроенные садовыми домами, в силу положений пункта 3 части 8 статьи 65 ГрК РФ могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ, предлагается:

- а) ввести механизм голосования собственников объектов низкоплотной жилой застройки о включении элемента планировочной структуры или его части, занятой такой застройкой, в границы КРТ жилой застройки (по аналогии с общим собранием в МКД, соответствующих критериям субъектов Российской Федерации). В случае, если собственники, которым принадлежит более двух третей площади таких земельных участков в границах элемента планировочной структуры, проголосуют «за», то в границы комплексного развития включаются

<sup>41</sup> Часть 6 статьи 18 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

<sup>42</sup> Количество субъектов Российской Федерации определено по результатам мониторинга экспертов Фонда «Институт экономики города» на основании данных, представленных в СПС «Консультант Плюс» по состоянию на 15 апреля 2025 года.

<sup>43</sup> См. раздел официального сайта Фонда «Институт экономики города» «Комплексное развитие территорий в городах и регионах». URL: <https://www.urbanecomics.ru/research/project/kompleksnoe-razvitie-territoriy-v-gorodah-i-regionah> (дата обращения: 01.09.2025).

<sup>44</sup> См. Федеральный закон от 26 декабря 2024 года № 486-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».



все земельные участки в границах элемента планировочной структуры или его части, включая земельные участки тех собственников, кто проголосовал «против» или воздержался от голосования;

- б) рассмотреть возможность замены механизма изъятия для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ таких объектов и земельных участков, занятых такими объектами, на механизм заключения в обязательном порядке договора, предусматривающего переход прав на такие объекты, расположенные в границах элемента планировочной структуры или части элемента планировочной структуры и включенные в границы КРТ жилой застройки (аналогично механизму в отношении МКД, соответствующих установленным субъектами Российской Федерации критериям<sup>45</sup>);
- в) распространить на собственников объектов низкоплотной жилой застройки жилищные гарантии по аналогии с жилищными гарантиями собственникам жилых помещений в МКД, соответствующих критериям субъектов Российской Федерации<sup>46</sup>, а также предусмотреть дополнительные гарантии таким собственникам (по их желанию) в форме предоставления земельного участка, имеющего соответствующий вид разрешенного использования и обеспеченного необходимой инфраструктурой.

2. Одной из наиболее распространенной на практике угроз реализации проектов КРТ является выявление в процессе их реализации градостроительных ограничений, способных заблокировать или существенно затруднить реализацию проекта КРТ жилой застройки. В результате выявления таких ограничений стороны договора о КРТ встают перед необходимостью корректировки условий договора о КРТ (внесения изменений) в части как содержания самих обязательств, предусмотренных договором о КРТ, так и сроков выполнения соответствующих обязательств.

С 1 марта 2025 года вступили в силу нормы ГрК РФ, определяющие возможность внесения соответствующих изменений в решение о КРТ и договор о КРТ, заключенный на торгах, в соответствии с предусмотренными в ГрК РФ требованиями, однако несмотря на наличие указанных норм, вопрос о внесении изменений в договор о КРТ, заключенный на торгах, продолжает оставаться неоднозначным, в том числе в части распространения новых норм ГрК РФ на ранее принятые решения о КРТ и заключенные договоры о КРТ<sup>47</sup>.

Полагаем, что в целях придания стабильности договорным отношениям по КРТ необходимо уточнить нормы ГрК РФ в части конкретизации условий внесения изменений в договор о КРТ без проведения повторных торгов<sup>48</sup>, в том числе о возможности внесения изменений в договор о КРТ в связи с наступлением обстоятельств, любое изменение которых, по смыслу статьи 451 ГК РФ, является существенным<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> См. части 10, 11 статьи 32.1 ЖК РФ.

<sup>46</sup> См. части 8, 13, 21, 22 статьи 32.1 ЖК РФ.

<sup>47</sup> Подробнее см. правовую позицию Фонда «Институт экономики города» по вопросу о возможности внесения изменений в договор о КРТ, заключенный на торгах. URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/o\\_izmenenii\\_dogovora\\_o\\_krt.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/o_izmenenii_dogovora_o_krt.pdf) (дата обращения: 01.09.2025).

<sup>48</sup> Под конкретизацией условий внесения изменений в договор о КРТ без проведения повторных торгов в рассматриваемом случае понимается уточнение норм ГрК РФ в части указания на возможность применения к правоотношениям по изменению договоров КРТ положений, определенных статьями 448, 451 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ).

<sup>49</sup> В соответствии с пунктом 1 статьи 451 Гражданского кодекса Российской Федерации изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен на значительно отличающихся условиях.



В этой связи в целях минимизации важного градостроительного риска – риска неисполнения обязательств / нарушения сроков исполнения обязательств и расторжения договора о КРТ – предлагается внести изменения в ГрК РФ, направленные на возможность изменения договора о КРТ не только в случаях, указанных в части 8 статьи 67 ГрК РФ<sup>50</sup>, но и в случаях существенно изменившихся обстоятельств. В частности, предлагается предусмотреть возможность в рассматриваемых случаях:

- а) внести изменения в договор в части продления срока его действия;
- б) внести изменения в договор в части возникновения дополнительных обязательств органа публичной власти, являющегося стороной договора о КРТ, в целях устранения последствий существенных изменений обстоятельств, повлекших необходимость проведения застройщиком существенных дополнительных работ и (или) осуществления существенных дополнительных расходов застройщика в размере более установленной договором суммы, например:
  - обязательства внести изменения в ППТ, ПЗЗ в части корректировки градостроительного регламента, расчетных показателей обеспеченности и доступности объектов инфраструктуры;
  - обязательства обеспечить проведение дополнительных мероприятий за счет бюджета или иных лиц, привлеченных органов публичной власти;
  - обязательства компенсировать дополнительные расходы застройщику, если такие мероприятия будут выполняться им.

Порядок внесения соответствующих изменений в договор о КРТ, согласно требованиям ГрК РФ, предлагается определять в таком договоре<sup>51</sup>.

Также в целях обеспечения стабильности в системе градостроительных отношений при реализации комплексных градостроительных проектов представляется целесообразным закрепить возможность расторжения договора о КРТ в качестве исключительной меры только в случае выявления недостоверности, неполноты информации, которая влечет неустранимые последствия, препятствующие или существенно ограничивающие возможность выполнения обязательств застройщика и (или) заказчика по договору (в рассматриваемом случае в качестве правового обоснования данного предложения может выступать аналогия закона<sup>52</sup>). В частности, Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных

<sup>50</sup> В соответствии с частью 8 статьи 67 ГрК РФ основаниями внесения изменений в решение о КРТ и, следовательно, в договор о КРТ являются:

- 1) внесение изменений в сведения о местоположении, площади и границах территории, подлежащей комплексному развитию, в целях исключения из ее границ одного или нескольких земельных участков либо включения в ее границы одного или нескольких земельных участков, предназначенных для строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур;
- 2) внесение изменений в перечень объектов капитального строительства, расположенных в границах территории, подлежащей комплексному развитию, в том числе в перечень объектов капитального строительства, подлежащих сносу или реконструкции, в целях исключения одного или нескольких объектов из решения о КРТ и (или) включения в соответствующий перечень одного или нескольких объектов капитального строительства, созданных (выявленных) после принятия решения о КРТ;
- 3) изменение основных видов разрешенного использования земельных участков в целях строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур;
- 4) изменение предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, предусмотренных решением о КРТ, но не более чем на десять процентов.

<sup>51</sup> См. пункт 14 части 4 статьи 68 ГрК РФ.

<sup>52</sup> Статья 6 ГК РФ: «1. В случаях, когда предусмотренные пунктами 1 и 2 статьи 2 настоящего Кодекса отношения прямо не урегулированы законодательством или соглашением сторон и отсутствует применимый к ним обычай, к таким отношениям, если это не противоречит их существу, применяется гражданское законодательство, регулиющее сходные отношения (аналогия закона)».



соглашениях» предусмотрены и гарантии концессионера, и возможность изменения соглашения по договоренности сторон без проведения торгов<sup>53</sup>.

3. Также представляется важным прояснение в законодательстве вопроса о заключении и реализации договора о КРТ в случае, если органы публично-правового образования, которыми принято решение о КРТ и заключен договор о КРТ, не обладают полномочиями, необходимыми для исполнения своих обязательств по договору о КРТ (например, соответствующее публично-правовое образование не имеет полномочий по утверждению документации по планировке территории, выдаче разрешений на строительство и разрешений на ввод объекта в эксплуатацию, внесению изменений в правила землепользования и застройки и т. д.), по причине того, что такие полномочия могут быть перераспределены между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации<sup>54</sup>.

В этой связи предлагается предусмотреть в статье 68 ГрК РФ возможность заключения соглашения о взаимном признании отдельных обязательств по договору о КРТ между такими публично-правовыми образованиями либо закрепить возможность заключения многостороннего договора о КРТ в соответствии с гражданским законодательством<sup>55</sup>.

4. Несмотря на проводимую на системной основе работу по совершенствованию механизма КРТ<sup>56</sup>, в ГрК РФ по-прежнему отсутствует нормативная основа для распределения обязательств частной и публичной сторон договора о КРТ по созданию объектов инфраструктуры, в том числе отсутствуют какие-либо положения, регулирующие возможность и порядок участия застройщика в создании инфраструктуры в финансовой (денежной) форме (то есть в форме уплаты инфраструктурного платежа с последующим обязательством публичного образования по созданию соответствующей инфраструктуры, что может быть единственной возможностью, например в случае, когда в рамках проекта КРТ не возникает потребности в создании целого объекта социальной инфраструктуры). Это влечет формирование в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях нормативной практики распространения на КРТ правил о заключении

<sup>53</sup> Частью 3.4 статьи 13 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» предусмотрено, что концедент обязан рассматривать требования концессионера по изменению существенных условий концессионного соглашения в случае, если реализация концессионного соглашения стала невозможной в установленные в нем сроки в результате возникновения обстоятельств непреодолимой силы, в случаях существенного изменения обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении концессионного соглашения, а также в случае, если вступившими в законную силу решениями суда или федерального антимонопольного органа установлена невозможность исполнения концессионером или концедентом установленных концессионным соглашением обязательств вследствие решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и (или) их должностных лиц.

<sup>54</sup> См. часть 1.2 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункт 8 части 3 статьи 32 Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

<sup>55</sup> Практика заключения трехсторонних договоров о КРТ уже сложилась в ряде регионов России (см. опыт Нижегородской области, Пермского края).

<sup>56</sup> Так, например, с 1 марта 2025 года вступили в силу важные изменения в ГрК РФ, которыми предусмотрено, что обязанность по строительству инфраструктуры в рамках КРТ возлагается на застройщика, а несоблюдение очередности создания инфраструктуры, установленной в проекте планировки территории, влечет отказ в выдаче застройщику разрешения на строительство (Федеральный закон от 26 декабря 2024 года № 486-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).



инфраструктурных договоров (соглашений)<sup>57</sup>, которая призвана компенсировать недостаточность положений ГрК РФ в данной части.

С учетом изложенного представляется необходимым установить в ГрК РФ общие правила распределения обязательств частной и публичной сторон договора о КРТ по созданию объектов инфраструктуры, в том числе положения, определяющие возможность и порядок участия застройщика в создании инфраструктуры в рамках проекта КРТ в финансовой (денежной) форме (то есть в форме уплаты инфраструктурного сбора).

5. Частями 10 и 11 статьи 32 ЖК РФ установлено, что земельный участок, на котором расположен аварийный МКД, подлежит изъятию для муниципальных нужд и, соответственно, подлежит изъятию каждое жилое помещение в указанном доме, за исключением жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальному образованию. Получается, что в ситуации, при которой решение о КРТ принято субъектом Российской Федерации, регион не вправе принять решение об изъятии аварийного МКД и земельного участка для государственных нужд, что может препятствовать реализации решения о КРТ. В этой связи предлагается уточнить норму части 11 статьи 32 ЖК РФ указанием на то, что в рамках КРТ жилой застройки земельный участок, на котором расположен аварийный МКД, и жилые помещения в нем могут быть изъятые не только для муниципальных, но и для государственных нужд.

## 2.5. Направления совершенствования нормативного правового регулирования КРТ субъектами Российской Федерации

В настоящем разделе приведены те направления совершенствования нормативного правового регулирования вопросов в сфере КРТ субъектами Российской Федерации, которые, по нашему мнению, являются ключевыми с точки зрения обеспечения наиболее благоприятных правовых и экономических условий для успешной реализации проектов КРТ жилой и нежилой застройки.

1. *Проведение градостроительного анализа (обследования) территории, планируемой к комплексному развитию, подготовка архитектурно-градостроительной концепции и финансово-экономического обоснования в отношении такой концепции.*

Проекты КРТ являются общественно значимыми градостроительными проектами, в связи с чем они должны быть обоснованы с точки зрения необходимости преобразования застроенных территорий, а также получить поддержку правообладателей недвижимости, расположенной в соответствующих границах. Целью подобной «градостроительной проработки» является не только получение достоверной и уточненной информации о недвижимости в границах территории комплексного развития, но и оценка целесообразности реализации проекта КРТ с учетом выявленных ограничений по использованию недвижимости, общих требований к КРТ, предусмотренных ГрК РФ, а также результатов предварительного пространственно-экономического моделирования.

<sup>57</sup> Так, например, КРТ полностью либо частично не исключается из-под действия правил о заключении инфраструктурных договоров (соглашений) в Москве (пункт 1.2 Порядка подготовки, заключения и исполнения инфраструктурного договора, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 24 декабря 2024 года № 3135-ПП «О мерах по обеспечению жилой и (или) нежилой застройки на территории города Москвы объектами инфраструктуры и местами приложения труда»), Омске (статья 1 решения Омского городского Совета от 15 мая 2024 года № 147 «О порядке заключения соглашения об участии застройщика в развитии социальной инфраструктуры муниципального образования городской округ город Омск Омской области»), Омском муниципальном районе (преамбула Порядка заключения соглашения об участии застройщика в развитии социальной инфраструктуры Омского муниципального района Омской области, утвержденного решением Совета Омского муниципального района Омской области от 20 августа 2024 года № 45 «Об утверждении Порядка заключения соглашения об участии застройщика в развитии социальной инфраструктуры Омского муниципального района Омской области»).



В этой связи представляется важным проведение анализа текущих и перспективных градостроительных условий развития соответствующей территории, разработка архитектурно-градостроительной концепции по результатам осуществления пространственно-экономического моделирования в отношении такой территории. Полномочие субъектов Российской Федерации по установлению порядка реализации решения о КРТ, предусмотренное пунктом 1 части 5 статьи 66 ГрК РФ, на наш взгляд, как раз может использоваться в качестве основания урегулирования указанных аспектов по градостроительной проработке территорий комплексного развития жилой и нежилкой застройки<sup>58</sup>.

В качестве примеров нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, которыми предусмотрено проведение фактического обследования территории в целях подготовки проекта решения о КРТ, можно привести Камчатский край<sup>59</sup>.

В законодательстве Нижегородской области закреплено требование о включении в процесс подготовки решения о КРТ разработки архитектурно-градостроительной концепции. В соответствии с Положением о КРТ в Нижегородской области в решение о КРТ и договор о КРТ, наряду с соответствующими сведениями и условиями, предусмотренными ГрК РФ<sup>60</sup>, включается условие о подготовке документации по планировке территории КРТ в соответствии с согласованным мастер-планом<sup>61</sup>.

Несмотря на то, что ГрК РФ ничего не говорит об аналогичных полномочиях субъектов Российской Федерации в отношении проектов решений о КРТ нежилкой застройки, порядок подготовки и реализации проектов решений о КРТ может быть установлен субъектами Российской Федерации и для КРТ нежилкой застройки. Представляется, что подобный подход не будет свидетельствовать о превышении субъектом Российской Федерации своих полномочий, поскольку законодательство о градостроительной деятельности находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации<sup>62</sup>, что дает субъектам Российской Федерации возможность регулировать своими нормативными правовыми актами градостроительные отношения, не урегулированные на федеральном уровне. Кроме того, примеры такого регулирования уже имеются в региональной нормативной правовой базе<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> Хотя в приведенной норме не говорится о праве определять порядок подготовки решения о КРТ, но все субъекты Российской Федерации установили именно порядок принятия и реализации решения о КРТ. Считаем, что в данном случае они не превысили своих полномочий.

<sup>59</sup> См. постановление Правительства Камчатского края от 8 октября 2021 года № 428-П «Об утверждении Порядка реализации решения о комплексном развитии территории жилой застройки в Камчатском крае, Порядка определения границ территории жилой застройки, подлежащей комплексному развитию в Камчатском крае».

<sup>60</sup> См. часть 1 статьи 67, части 4–7 статьи 68 ГрК РФ.

<sup>61</sup> См. подпункт 11 пункта 3.2, пункт 3.11 Положения о КРТ в Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 13.07.2021 № 601 «Об особенностях комплексного развития территорий в Нижегородской области».

<sup>62</sup> Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 28 марта 2017 года № 10-П, определения указанного суда от 9 июня 2022 года № 1454-О, от 1 декабря 2005 года № 468-О.

<sup>63</sup> В отношении проектов решений о КРТ нежилкой застройки см., например, Порядок подготовки проекта решения о комплексном развитии территории нежилкой застройки и его согласования, утвержденный приказом Минстроя Удмуртской Республики от 29 ноября 2022 года № 01-09/692 «Об утверждении Порядка подготовки проекта решения о комплексном развитии территории нежилкой застройки и его согласования»; Порядок реализации решения о комплексном развитии территории нежилкой застройки, утвержденный постановлением Правительства Удмуртской Республики от 30 сентября 2021 года № 547 «О регулировании отдельных вопросов комплексного развития территорий в Удмуртской Республике»; Порядок принятия и реализации решения о комплексном развитии нежилкой застройки, утвержденный постановлением Правительства Республики Бурятия от 26 августа 2021 года № 482 «О некоторых вопросах комплексного развития территорий в Республике Бурятия»; постановление Правительства Ярославской области от 1 июля 2021 года № 429-п «Об утверждении Порядка реализации решения о комплексном развитии территории», которым в числе прочего урегулированы особенности подготовки проекта решения о КРТ нежилкой застройки.



В связи с этим рекомендуется утвердить нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации указанный порядок, предусмотрев в нем обязательное проведение, в том числе и для КРТ нежилкой застройки, фактического (натурного) обследования территории и документального подтверждения соответствия территории установленным требованиям для обоснования законности принятия решения о КРТ (такое регулирование установлено, например, в Нижегородской области<sup>64</sup>, Москве<sup>65</sup>, Тамбове<sup>66</sup>, Белгородской области<sup>67</sup>).

*2. Перечень предельных параметров разрешенного строительства, указываемых в решении о КРТ.*

Субъекты Российской Федерации, определяя перечень предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о КРТ<sup>68</sup>, как правило, включают в него «классические» предельные параметры, указанные в пунктах 2–4 части 1 статьи 38 ГрК РФ<sup>69</sup>. Прежде всего, субъектам надлежит не игнорировать в соответствующем перечне такой важный параметр, как минимальный и максимальный размеры земельного участка в границах территории комплексного развития, поскольку данный предельный параметр, по нашему мнению, является крайне важным для принятия качественных планировочных решений при реализации проектов КРТ и во многом определяет морфологию будущей застройки.

В качестве рекомендации также предлагается обратить внимание на важность установления субъектами Российской Федерации наряду с «классическими» предельными параметрами дополнительных предельных параметров, наличие которых свидетельствует о стремлении обеспечить высокое качество городской среды в результате комплексного преобразования территорий. Примерами таких дополнительных предельных параметров являются:

<sup>64</sup> Пункт 2.6.3 Положения о комплексном развитии территорий в Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 13 июля 2021 года № 601 «Об особенностях комплексного развития территорий в Нижегородской области»; Порядок формирования перечня объектов капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), фактическое состояние которых подлежит оценке, в целях принятия решения о комплексном развитии территории нежилкой застройки, утвержденный постановлением Правительства Нижегородской области от 18 мая 2022 года № 351 «Об особенностях организации проведения оценки фактического состояния объектов капитального строительства (за исключением многоквартирных домов) и (или) территории, на которой расположены такие объекты, в целях принятия решения о комплексном развитии территории нежилкой застройки».

<sup>65</sup> Пункты 2.3.2, 2.3.3 Порядка взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы при осуществлении комплексного развития территорий нежилкой застройки города Москвы и комплексного развития территорий города Москвы по инициативе правообладателей, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 23 марта 2021 года № 331-ПП «О мерах по реализации проектов комплексного развития территорий нежилкой застройки города Москвы».

<sup>66</sup> Подпункт 2 пункта 2.3 Порядка взаимодействия органов администрации города Тамбова Тамбовской области при подготовке и принятии решения о комплексном развитии территории в муниципальном образовании городской округ – город Тамбов и его реализации, утвержденного постановлением администрации города Тамбова Тамбовской области от 27 декабря 2021 года № 6456 «Об утверждении Порядка взаимодействия органов администрации города Тамбова Тамбовской области при подготовке и принятии решения о комплексном развитии территории в муниципальном образовании городской округ – город Тамбов и его реализации».

<sup>67</sup> Пункт 2.5 Порядка подготовки и реализации решения о комплексном развитии территории, утвержденного постановлением Правительства Белгородской области от 16 августа 2021 года № 330-пп «О порядке осуществления комплексного развития территории».

<sup>68</sup> На основании пункта 5 части 1 статьи 67 ГрК РФ.

<sup>69</sup> К таковым ГрК РФ отнесены:

- 1) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь;
- 2) минимальные отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений;
- 3) предельное количество этажей или предельная высота зданий, строений, сооружений;
- 4) максимальный процент застройки в границах земельного участка, определяемый как отношение суммарной площади земельного участка, которая может быть застроена, ко всей площади земельного участка.



- а) процент озеленения территории, подлежащей комплексному развитию (например, соответствующий параметр закреплён в нормативных правовых актах Саратовской области<sup>70</sup> и Республики Карелия<sup>71</sup>);
- б) предельная плотность застройки (например, соответствующий параметр закреплён в нормативных правовых актах Ульяновской области<sup>72</sup>, Хабаровского края<sup>73</sup>);
- в) требования к объёмно-пространственным, архитектурно-стилистическим характеристикам объекта капитального строительства, влияющим на его внешний облик и (или) на композицию и силуэт застройки (в частности, соответствующий параметр закреплён в нормативных правовых актах Белгородской области<sup>74</sup> и Республики Татарстан<sup>75</sup>).

Представляется, что предельные параметры разрешенного строительства и их конкретные значения должны учитывать специфику использования частей территории, которые могут иметь различную функциональную роль, инфраструктурную нагрузку, а также не должны порождать условий для бесконтрольной (неограниченной) застройки территорий комплексного развития. Значения соответствующих предельных параметров рекомендуется обосновывать в архитектурно-градостроительной концепции проектов КРТ.

*3. Справедливый и обоснованный подход к оценке состояния объектов недвижимости, расположенных в границах КРТ жилой и нежилой застройки.*

Субъектам Российской Федерации предоставлено полномочие по определению:

- а) критериев к МКД, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции МКД, но которые, в случае их включения в границы территории комплексного развития жилой застройки по решению общего собрания в МКД, могут быть снесены или реконструированы<sup>76</sup>;
- б) критериев, характеризующих высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения объектов низкоплотной жилой застройки, которые, в случае их расположения в границах КРТ жилой застройки, могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ жилой застройки<sup>77</sup>;

<sup>70</sup> См. постановление Правительства Саратовской области от 2 июля 2021 года № 514-П «Об утверждении Перечня предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о комплексном развитии территории».

<sup>71</sup> См. приказ Министерства строительства, жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Республики Карелия от 6 августа 2021 года № 237 «Об утверждении перечня предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о комплексном развитии территории».

<sup>72</sup> См. пункт 3.2 Положения о комплексном развитии территории в Ульяновской области, утвержденного постановлением Правительства Ульяновской области от 15 сентября 2021 года № 432-П «О мерах, способствующих реализации комплексного развития территории в Ульяновской области».

<sup>73</sup> См. постановление Правительства Хабаровского края от 8 июля 2021 года № 286-пр «Об утверждении Перечня предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о комплексном развитии территории».

<sup>74</sup> См. постановление Правительства Белгородской обл. от 11 апреля 2022 года № 219-пп «Об определении перечня предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства и сведений, подлежащих включению в решение о комплексном развитии территории».

<sup>75</sup> См. пункт 3 Перечня сведений и предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в принимаемых Кабинетом министров Республики Татарстан, главой местной администрации или республиканским органом исполнительной власти, уполномоченным в области градостроительной деятельности, решениях о комплексном развитии территории, утвержденного постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 24 сентября 2021 года № 913 «О мерах по реализации проектов комплексного развития территорий в Республике Татарстан».

<sup>76</sup> См. пункт 2 части 2 статьи 65 ГрК РФ.

<sup>77</sup> См. пункт 3 части 2, пункт 3 части 8 статьи 65 ГрК РФ.



- в) состава иных объектов недвижимого имущества, которые не могут быть изъяты для целей КРТ жилой и нежилой застройки<sup>78</sup>.

В целях снижения вероятности необоснованного включения в границы территории комплексного развития МКД, находящихся в приемлемом состоянии и просто требующих капитального ремонта, а также объектов низкоплотной жилой застройки, не требующих сноса и имеющих автономные инженерные системы, субъектам Российской Федерации рекомендуется:

- а) устанавливать значения уровня физического износа основных конструктивных элементов МКД или уровень износа объектов низкоплотной жилой застройки строительства в диапазоне 60–70 %, а также закреплять требование о подтверждении соответствия объекта уровню износа по результатам обследования его фактического состояния согласно заключению специализированной организации;
- б) учитывать возможность эксплуатации объекта в отсутствие отдельных инженерных систем, применяя соответствующий критерий не отдельно, а только по совокупности с иными критериями, поскольку организация обеспечения населения коммунальными услугами относится к полномочиям органов публичной власти, и невыполнение публичными органами их обязательств не может быть основанием для сноса МКД или изъятия объектов низкоплотной жилой застройки для публичных нужд в целях КРТ.

Также субъектам Российской Федерации рекомендуется устанавливать запрет на изъятие в целях КРТ жилой и нежилой застройки объектов капитального строительства, не требующих сноса или реконструкции и находящихся в надлежащем техническом состоянии. Данная мера позволит минимизировать риск противодействия реализации проектов КРТ со стороны правообладателей соответствующих объектов.

*4. Предоставление дополнительных жилищных гарантий собственникам и нанимателям, переселяемым из квартир в многоквартирных домах, соответствующих установленным критериям и расположенных в границах территории комплексного развития жилой застройки.*

Одним из факторов, предопределяющих успешность проекта КРТ жилой застройки, является вовлеченность и заинтересованность в участии в соответствующих проектах собственников недвижимости, расположенной в границах территории комплексного развития. Соответствующая заинтересованность может иметь место только в том случае, если правообладатели недвижимости, оценивая целесообразность участия в проекте КРТ жилой застройки, будут иметь гарантии реального улучшения своих жилищных условий<sup>79</sup>, а не просто смогут рассчитывать на эквивалентную, оцениваемую «на рыночных условиях» компенсацию за утрачиваемую недвижимость (в денежной или натуральной форме).

Частями 3, 4 и 6 статьи 32.1 ЖК РФ закреплены базовые гарантии для собственников и нанимателей жилых помещений МКД, отвечающих установленным критериям<sup>80</sup>. Субъектам Российской Федерации предоставлено право расширить такие

<sup>78</sup> См. пункт 4 части 8, часть 9 статьи 65 ГрК РФ.

<sup>79</sup> В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 65 ГрК РФ улучшение жилищных условий граждан является одной из целей КРТ.

<sup>80</sup> К таким базовым гарантиям отнесены:

- 1) предоставление собственникам равноценного возмещения или предоставление взамен освобождаемого другого жилого помещения с зачетом его стоимости при определении размера возмещения за освобождаемое жилое помещение;



базовые гарантии региональным нормативным правовым актом, в том числе путем установления следующих дополнительных жилищных гарантий:

- а) предоставление равнозначного жилого помещения, жилая площадь и количество комнат которого не менее аналогичных параметров освобождаемого жилого помещения, а общая площадь более общей площади освобождаемого жилого помещения<sup>81</sup>;
- б) предоставление отдельной квартиры вместо занимаемых по договорам социального найма комнат (комнаты) в коммунальной квартире, являющейся таковой на 1 января 2021 года<sup>82</sup>;
- в) предоставление жилого помещения очередникам во внеочередном порядке<sup>83</sup>.

Хотя ЖК РФ квалифицирует предоставление указанных жилищных гарантий как факультативные, с экономической точки зрения предоставление таких гарантий является обязательным условием заинтересованности собственников жилых помещений в МКД, соответствующих критериям, в принятии положительного решения об участии в КРТ (голосовании «за» на общем собрании собственников в таких МКД по вопросу о включении дома в проект КРТ жилой застройки)<sup>84</sup>.

#### *5. Порядок определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ.*

На торгах, предметом которых является право на заключение договора о КРТ, по сути, продается право получить прибыль от проекта, которая зависит от многих факторов: объемов и видов будущей застройки, цен на недвижимость, затрат на предоставление компенсаций собственникам сносимой недвижимости (в денежной или в натуральной формах) и других условий реализации проекта КРТ. Это означает, что начальная цена торгов также должна зависеть от таких условий и параметров.

Полномочие субъектов Российской Федерации по установлению порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ закреплено частью 5 статьи 69 ГрК РФ. Большинство субъектов Российской Федерации установило, что начальная цена торгов определяется равной годовому размеру арендной платы за земельные участки, которые будут предоставлены победителю торгов.

С одной стороны, такой подход не совсем полно учитывает экономическую суть цены права реализовать проект КРТ. С другой стороны, понятно, что, заимствуя такой подход к определению начальной цены, в большинстве случаев субъекты Российской Федерации исходят из того, что финальная цена права заключить (и реализовать) договор КРТ, помимо перечисленных выше факторов, определяется также степенью конкуренции между участниками торгов.

В качестве рекомендуемого подхода предлагается обратить внимание на важность учета при определении начальной цены торгов будущих доходов и расходов по планируемому к реализации проекту КРТ. Например, на территории Нижегородской области начальная цена торгов в проектах КРТ жилой и не жилой застройки базируется на совокупной оценке рыночной стоимости объектов, которые будут построены

---

2) предоставление нанимателю взамен жилого помещения, освобождаемого и ранее занимаемого по договору социального найма, другого жилого помещения, общая и жилая площади, количество комнат в котором не меньше соответствующих параметров в освобождаемом жилом помещении, либо предоставление нанимателю другого жилого помещения в собственность на основании договора передачи жилого помещения.

<sup>81</sup> См. часть 7 статьи 32.1 ЖК РФ.

<sup>82</sup> См. часть 8 статьи 18 Федерального закона № 494-ФЗ.

<sup>83</sup> См. часть 13 статьи 32.1 ЖК РФ.

<sup>84</sup> Предоставление же собственникам освобождаемых жилых помещений другого жилого помещения, тем более что в ЖК РФ не определены параметры такого жилого помещения, не обеспечивает никакой экономической заинтересованности собственников жилых помещений в предполагаемых к сносу МКД в участии в проекте КРТ.



в границах КРТ (условная будущая выручка от проекта)<sup>85</sup>. В Удмуртии начальная цена предмета торгов на право заключения договора о КРТ определяется на основе рыночной стоимости предмета торгов, которая должна учитывать назначение участков по видам разрешенного использования, указанным в мастер-плане КРТ, затраты на изъятие объектов недвижимости, зарегистрированные обременения и права третьих лиц (то есть можно допустить, что учет перечисленных факторов и позволяет учесть потенциальную доходность инвестиций в реализацию проекта КРТ)<sup>86</sup>.

*6. Минимизация рисков при взаимодействии с правообладателями объектов недвижимости при КРТ нежилкой застройки.*

Существенной особенностью, отличающей КРТ нежилкой застройки от других видов КРТ, является обязанность уполномоченного органа направить в адрес правообладателей объектов недвижимости на соответствующей территории предложения заключить договор о КРТ<sup>87</sup>.

Следует отметить, что весьма важно наличие в субъектах Российской Федерации достаточного правового регулирования по вопросу направления уполномоченным органом таким правообладателям предложения о заключении договора о КРТ нежилкой застройки.

Взаимодействие с правообладателями в отсутствие ясного нормативно установленного порядка создает существенные риски возникновения градостроительных конфликтов при реализации проектов КРТ нежилкой застройки, в том числе оспаривания правообладателями принятого решения о КРТ в судебном порядке, что может привести к блокированию реализации проекта. Данный риск значительно повышается в случае реализации проектов КРТ на территориях, на которых расположено большое количество объектов недвижимости, принадлежащих разным правообладателям, в частности физическим лицам (например, индивидуальные гаражи), при этом у уполномоченного органа отсутствуют полные и достоверные сведения об адресах всех правообладателей и (или) возможность убедиться в получении предложения каждым из них.

Важно подчеркнуть, что на федеральном уровне детальный порядок взаимодействия с правообладателями не определен, но субъекты Российской Федерации вправе определить такой порядок самостоятельно.

В связи с этим рекомендуется нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации детально урегулировать порядок направления правообладателям предложения о заключении договора о КРТ нежилкой застройки и порядок дальнейшего взаимодействия с ними, в том числе:

- а) подробно определить, какими способами и на какой адрес необходимо направлять предложения правообладателям – физическим и юридическим лицам, как направлять предложения в неоднозначных ситуациях, например, когда информация об адресе правообладателя у уполномоченного органа отсутствует. Так, например, в актах Московской области<sup>88</sup>, Приморского края<sup>89</sup>

<sup>85</sup> Пункт 3 Порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории при принятии решения о комплексном развитии территории Правительством Нижегородской области или главой администрации муниципального образования Нижегородской области (утвержден постановлением Правительства Нижегородской области от 30 сентября 2021 года № 871).

<sup>86</sup> Пункты 2 и 3 Порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории (утвержден постановлением Правительства Удмуртской Республики от 30 сентября 2021 года № 547).

<sup>87</sup> Пункт 2.1 части 7 статьи 66 ГрК РФ.

<sup>88</sup> Пункт 9.3 Положения о комплексном развитии территорий в Московской области, утвержденного постановлением Правительства Московской области от 26 января 2021 года № 29/3 «О порядке комплексного развития территорий в Московской области».

<sup>89</sup> Пункт 8.2 Положения о комплексном развитии территорий в Приморском крае, утвержденного постановлением Правительства Приморского края от 12 октября 2021 года № 666-пп «О мерах по реализации Закона Приморского края от 2 августа 2021 года № 1112-КЗ «О комплексном развитии территорий в Приморском крае»».



и города Москвы<sup>90</sup> определен достаточно широкий круг источников получения информации об адресах правообладателей, а также способов направления им предложений (например, направление предложения в личный кабинет правообладателя на региональном портале государственных или муниципальных услуг, по электронной почте и т. д.). Менее подробное, но достаточное правовое регулирование способов направления предложения дано в правовом акте Тверской области<sup>91</sup>;

- б) предусмотреть обязательное приложение к направляемому предложению материалов, содержащих достаточную информацию о проекте КРТ: мастер-плана (концепции) КРТ и (или) при необходимости проекта договора о КРТ нежилкой застройки. Примеры подобных положений можно найти в нормативной базе Московской области<sup>92</sup>, Приморского края<sup>93</sup>, Нижегородской области<sup>94</sup>, Ростовской области<sup>95</sup>, Республики Бурятия<sup>96</sup>.

Представляется, что введение указанного регулирования будет способствовать повышению информированности правообладателей о проекте КРТ нежилкой застройки и снижению рисков градостроительного конфликта.

<sup>90</sup> Пункты 2.14.2, 2.15 Порядка взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы при осуществлении комплексного развития территорий нежилкой застройки города Москвы и комплексного развития территорий города Москвы по инициативе правообладателей, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 23 марта 2021 года № 331-ПП «О мерах по реализации проектов комплексного развития территорий нежилкой застройки города Москвы».

<sup>91</sup> Пункт 19 Порядка организации работы исполнительных органов Тверской области при принятии решения о комплексном развитии территории и его реализации, утвержденного постановлением Правительства Тверской области от 30 марта 2022 года № 210-пп «Об отдельных вопросах по реализации комплексного развития на территории Тверской области».

<sup>92</sup> Пункт 9.1 Положения о комплексном развитии территорий в Московской области, утвержденного постановлением Правительства Московской области от 26 января 2021 года № 29/3 «О порядке комплексного развития территорий в Московской области».

<sup>93</sup> Пункт 8.1 Положения о комплексном развитии территорий в Приморском крае, утвержденного постановлением Правительства Приморского края от 12 октября 2021 года № 666-пп «О мерах по реализации Закона Приморского края от 2 августа 2021 года № 1112-КЗ «О комплексном развитии территорий в Приморском крае»».

<sup>94</sup> Пункты 5.2, 5.3 Положения о комплексном развитии территорий в Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 13 июля 2021 года № 601 «Об особенностях комплексного развития территорий в Нижегородской области».

<sup>95</sup> Пункт 19.1 Порядка взаимодействия исполнительных органов Ростовской области, органов местного самоуправления при подготовке решения Правительства Ростовской области о комплексном развитии территории, утвержденного постановлением Правительства Ростовской области от 13 сентября 2021 года № 740 «О некоторых мерах по реализации Областного закона от 21.06.2021 № 492-ЗС».

<sup>96</sup> Пункты 3–5 Порядка принятия и реализации решения о комплексном развитии нежилкой застройки, утвержденного постановлением Правительства Республики Бурятия от 26 августа 2021 года № 482 «О некоторых вопросах комплексного развития территорий в Республике Бурятия».



## Список источников

1. Analyzing Land Readjustment. Economics, Law and Collective Action // Lincoln Institute of Land Policy. URL: <https://www.lincolninst.edu/app/uploads/2024/04/analyzing-land-readjustment-full.pdf> (дата обращения: 18.06.2025).
2. Eminent Domain // Institute for Justice. URL: <https://ij.org/issues/private-property/eminent-domain/> (дата обращения: 01.09.2025).
3. Kelo v. City of New London // Wikipedia. URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Kelo\\_v.\\_City\\_of\\_New\\_London?ysclid=mc201740zh741576924](https://en.wikipedia.org/wiki/Kelo_v._City_of_New_London?ysclid=mc201740zh741576924) (дата обращения: 14.06.2025).
4. The Creation of the US Federal Urban Renewal Program // The West End Museum. URL: <https://thewestendmuseum.org/history/era/new-boston/the-creation-of-the-us-federal-urban-renewal-program/> (дата обращения: 01.09.2025).
5. Baumol, William (1952). Welfare Economics and the Theory of the State. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
6. Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства // ГИС ЖКХ. URL: <https://dom.gosuslugi.ru/#!/crp-fund-forming> (дата обращения: 09.09.2025).
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации.
9. Жилищные условия. Форма «Жилищный фонд по субъектам Российской Федерации, годы (2019–2024)» // Росстат. URL: [https://rosstat.gov.ru/statistics/zhilishhnye\\_usloviya](https://rosstat.gov.ru/statistics/zhilishhnye_usloviya) (дата обращения: 08.09.2025).
10. Жилищный кодекс Российской Федерации.
11. Закон г. Москвы от 17 мая 2017 года № 14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве».
12. Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации».
13. Земельный кодекс Российской Федерации.
14. Комплексное развитие территорий в городах и регионах // Фонд «Институт экономики города». URL: <https://urbaneconomics.ru/research/project/kompleksnoe-razvitie-territoriy-v-gorodah-i-regionah> (дата обращения: 08.09.2025).
15. Мониторинг реализации механизма комплексного развития территорий субъектами Российской Федерации по состоянию на 7 августа 2025 года // Минстрой России. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/trades/kompleksnoe-razvitie-territoriy/1-monitoring-realizatsii-mekhanizma-kompleksnogo-razvitiya-territoriy-subektami-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 01.09.2025).
16. Определение Верховного суда Российской Федерации от 27 октября 2015 года № 309-КГ15-5924.
17. Определение Конституционного суда от 1 декабря 2005 года № 468-О.
18. Определение Конституционного суда от 9 июня 2022 года № 1454-О.
19. Позиция Фонда «Институт экономики города» по вопросу о возможности внесения изменений в договор о КРТ, заключенный на торгах. URL: [https://www.urbanecconomics.ru/sites/default/files/o\\_izmenenii\\_dogovora\\_o\\_krt.pdf](https://www.urbanecconomics.ru/sites/default/files/o_izmenenii_dogovora_o_krt.pdf) (дата обращения: 01.09.2025).



20. Постановление администрации города Тамбова Тамбовской области от 27 декабря 2021 года № 6456 «Об утверждении Порядка взаимодействия органов администрации города Тамбова Тамбовской области при подготовке и принятии решения о комплексном развитии территории в муниципальном образовании городской округ – город Тамбов и его реализации».
21. Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 24 сентября 2021 года № 913 «О мерах по реализации проектов комплексного развития территорий в Республике Татарстан».
22. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 28 марта 2017 года № 10-П.
23. Постановление Правительства Белгородской области от 11 апреля 2022 года № 219-пп «Об определении перечня предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства и сведений, подлежащих включению в решение о комплексном развитии территории».
24. Постановление Правительства Белгородской области от 16 августа 2021 года № 330-пп «О порядке осуществления комплексного развития территории».
25. Постановление Правительства Камчатского края от 8 октября 2021 года № 428-П «Об утверждении Порядка реализации решения о комплексном развитии территории жилой застройки в Камчатском крае, Порядка определения границ территории жилой застройки, подлежащей комплексному развитию в Камчатском крае».
26. Постановление Правительства Москвы от 1 августа 2017 года № 497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве».
27. Постановление Правительства Москвы от 23 марта 2021 года № 331-ПП «О мерах по реализации проектов комплексного развития территорий нежилкой застройки города Москвы».
28. Постановление Правительства Москвы от 24 декабря 2024 года № 3135-ПП «О мерах по обеспечению жилой и (или) нежилкой застройки на территории города Москвы объектами инфраструктуры и местами приложения труда».
29. Постановление Правительства Московской области от 26 января 2021 года № 29/3 «О порядке комплексного развития территорий в Московской области».
30. постановление Правительства Нижегородской области от 13 июля 2021 года № 601 «Об особенностях комплексного развития территорий в Нижегородской области».
31. Постановление Правительства Нижегородской области от 18 мая 2022 года № 351 «Об особенностях организации проведения оценки фактического состояния объектов капитального строительства (за исключением многоквартирных домов) и (или) территории, на которой расположены такие объекты, в целях принятия решения о комплексном развитии территории нежилкой застройки».
32. Постановление Правительства Нижегородской области от 30 сентября 2021 года № 871 «Об утверждении Порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории при принятии решения о комплексном развитии территории Правительством Нижегородской области или главой администрации муниципального образования Нижегородской области».
33. Постановление Правительства Приморского края от 12 октября 2021 года № 666-пп «О мерах по реализации Закона Приморского края от 2 августа 2021 года № 1112-КЗ “О комплексном развитии территорий в Приморском крае”».
34. Постановление Правительства Республики Бурятия от 26 августа 2021 года № 482 «О некоторых вопросах комплексного развития территорий в Республике Бурятия».
35. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2021 года № 846 «Об определении случаев предоставления субсидий лицам, заключившим договоры о комплексном развитии территорий жилой застройки в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, на возмещение или оплату расходов на выполнение обязательств по созданию либо приобретению жилых помещений для предоставления гражданам, переселяемым из аварийного жилищного фонда, передаче указанных жилых помещений в государственную или муниципальную собственность



- и уплате возмещения за изымаемые жилые помещения в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, в целях реализации решения о комплексном развитии территории жилой застройки в размере от 25 до 100 процентов нормативной стоимости переселения».
36. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 года № 1190 года «Об утверждении Правил предоставления, использования и возврата субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов, полученных из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов».
  37. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2024 года № 1685 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 года № 1710».
  38. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 года № 2459 «Об утверждении Правил финансирования проектов с использованием облигаций специализированных обществ проектного финансирования и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации».
  39. Постановление Правительства Ростовской области от 13 сентября 2021 года № 740 «О некоторых мерах по реализации Областного закона от 21.06.2021 № 492-ЗС».
  40. Постановление Правительства Саратовской области от 2 июля 2021 года № 514-П «Об утверждении Перечня предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о комплексном развитии территории».
  41. Постановление Правительства Тверской области от 30 марта 2022 года № 210-пп «Об отдельных вопросах по реализации комплексного развития на территории Тверской области».
  42. Постановление Правительства Удмуртской Республики от 30 сентября 2021 года № 547 «О регулировании отдельных вопросов комплексного развития территорий в Удмуртской Республике».
  43. Постановление Правительства Ульяновской области от 15 сентября 2021 года № 432-П «О мерах, способствующих реализации комплексного развития территории в Ульяновской области».
  44. Постановление Правительства Хабаровского края от 8 июля 2021 года № 286-пр «Об утверждении Перечня предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о комплексном развитии территории».
  45. Постановление Правительства Ярославской области от 1 июля 2021 года № 429-п «Об утверждении Порядка реализации решения о комплексном развитии территории».
  46. Правовые и градостроительные аспекты городского редевелопмента: зарубежный опыт // Фонд «Институт экономики города». URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/pravovye\\_i\\_gradostroitelnye\\_aspekty\\_gorodskogo\\_redevelopmenta\\_-\\_zarubezhnyy\\_opyt\\_institut\\_ekonomiki\\_goroda.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/pravovye_i_gradostroitelnye_aspekty_gorodskogo_redevelopmenta_-_zarubezhnyy_opyt_institut_ekonomiki_goroda.pdf) (дата обращения: 01.09.2025).
  47. Приказ Министерства строительства, жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Республики Карелия от 6 августа 2021 года № 237 «Об утверждении перечня предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о комплексном развитии территории».
  48. Приказ Минстроя Удмуртской Республики от 29 ноября 2022 года № 01-09/692 «Об утверждении Порядка подготовки проекта решения о комплексном развитии территории нежилкой застройки и его согласования».
  49. Приказ ФАС России от 10 марта 2025 года № 154/25 «Об установлении условий, при которых недвижимое имущество признается равнозначным ранее имевшемуся недвижимому имуществу».
  50. Решение Омского городского Совета от 15 мая 2024 года № 147 «О порядке заключения соглашения об участии застройщика в развитии социальной инфраструктуры муниципального образования городской округ город Омск Омской области».



51. Решение Совета Омского муниципального района Омской области от 20 августа 2024 года № 45 «Об утверждении Порядка заключения соглашения об участии застройщика в развитии социальной инфраструктуры Омского муниципального района Омской области».
52. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
53. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».
54. Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
55. Федеральный закон от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
56. Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».
57. Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».
58. Федеральный закон от 25 декабря 2012 года № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».
59. Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 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».
60. Федеральный закон от 1 июля 2017 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О статусе столицы Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве».
61. Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 218-ФЗ «О публично-правовой компании “Фонд развития территорий” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
62. Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий».
63. Федеральный закон от 2 июля 2021 года № 305-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
64. Федеральный закон от 26 декабря 2024 года № 486-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
65. Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».
66. Экономика городского редевелопмента: зарубежный опыт // Фонд «Институт экономики города», 2017. URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/ekonomika\\_gorodskogo\\_redevelopmenta\\_-\\_zarubezhnyy\\_opyt\\_institut\\_ekonomiki\\_goroda\\_iyul\\_2017\\_0.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/ekonomika_gorodskogo_redevelopmenta_-_zarubezhnyy_opyt_institut_ekonomiki_goroda_iyul_2017_0.pdf) (дата обращения: 01.09.2025).

**Т. Д. Полиди, Е. В. Игуменов, М. Д. Сафарова**

## **Глава 3. Управление инвестиционно-строительным циклом и цифровизация в строительстве<sup>1</sup>**

### **3.1. Введение**

Во всех странах строительная отрасль относится к одной из наиболее серьезно регулируемых государством, поскольку и сами строительные процессы, и результаты строительной деятельности (здания, сооружения) оказывают значимое влияние на формирование безопасной и благополучной среды для жизнедеятельности в городах и других поселениях. В свою очередь, целью государственного регулирования градостроительной деятельности является контроль со стороны государства и органов местного самоуправления за соблюдением требований безопасности строительства и обеспечение сбалансированного и устойчивого развития территорий городов и других поселений посредством установления обязательных требований к процессам территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, проектирования, строительства и эксплуатации объектов капитального строительства. При этом государство постоянно стремится сокращать административную нагрузку на бизнес в целях минимизации избыточных временных и финансовых затрат на преодоление административных барьеров.

Первым существенным шагом на пути к сокращению административных барьеров в строительстве стало принятие в 2004 году Градостроительного кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> (далее – ГрК РФ). Принятие данного федерального закона ознаменовало введение новой модели регулирования градостроительной деятельности, в основе которой лежали следующие принципы успешного функционирования строительного сектора и сферы недвижимости в условиях рыночной экономики:

<sup>1</sup> Глава подготовлена в том числе на основе исследований, выполненных Институтом экономики города по заказу Департамента градостроительной политики города Москвы в рамках оказания услуг по государственным контрактам «Подготовка предложений по оптимизации процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства и связанных с особенностями осуществления градостроительной деятельности на территории субъектов Российской Федерации» (2021), «Подготовка предложений и разработка нормативных правовых актов, направленных на обеспечение предоставления государственных и муниципальных услуг в строительной сфере в упреждающем (проактивном) режиме» (2022), «Анализ и оценка нормативно-правовых ограничений для внедрения инновационных методов управления инвестиционно-строительным циклом объекта капитального строительства и подготовка предложений по снижению таких ограничений» (2024).

<sup>2</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ.



- наделение органов местного самоуправления, органов государственной власти необходимыми полномочиями и инструментами управления градостроительным развитием в целях обеспечения сбалансированного и устойчивого развития территорий;
- обеспечение баланса публичных и частных интересов при реализации градостроительной политики;
- создание прозрачных условий и требований для всех участников градостроительной деятельности и радикального сокращения избыточных административных барьеров, объема неформальных отношений между бизнесом и властью, коррупциогенных проявлений в строительстве;
- повышение инвестиционной привлекательности городов и других поселений для осуществления капитальных вложений в развитие застройки и инфраструктуры.

«Только с принятием в 2004 году Градостроительного кодекса Российской Федерации и внесения поправок в Земельный кодекс Российской Федерации<sup>3</sup> государственная политика в градостроительном регулировании стала более внятной.

До этого жилищное строительство проводилось хаотично, преобладала так называемая точечная застройка, земельные участки для строительства предоставлялись после предварительного согласования с чиновниками места размещения объекта. Не было планового освоения территории и конкурентных процедур предоставления прав на земельный участок. Все обязанности по градостроительной подготовке земельного участка вменялись застройщику. Эта забюрократизированная непрозрачная система отнимала у застройщиков несколько лет. К сожалению, она и сегодня во многом остается такой, несмотря на законодательные изменения.

Первые попытки улучшить ситуацию были предприняты в рамках пакета законов о доступном жилье и реализации проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» в конце 2004 года. Новый Градостроительный кодекс предложил систему градостроительного регулирования, которая требовала лишь 5–7 согласующих инстанций для получения разрешения на строительство вместо 45–60. Эта система обязала органы власти всех уровней проводить территориальное планирование, включая разработку органами местного самоуправления генеральных планов поселений и городских округов, а также принимать правила землепользования и застройки, устанавливающие публичные градостроительные регламенты, обязательные для застройщиков и владельцев недвижимости. Публичное предъявление ограничений и правил застройки избавляет застройщика от необходимости согласовывать эти ограничения с многочисленными ведомствами в индивидуальном порядке, существенно сокращая количество административных процедур»<sup>4</sup>.

ГрК РФ 2004 года определил этапы процесса градостроительного проектирования – от территориального планирования, градостроительного зонирования территорий поселений до планировки территорий застройки отдельных элементов планировочной структуры, проектирования и строительства объектов капитального строительства. Также ГрК РФ были установлены основные административные процедуры и определен порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности в строительстве.

<sup>3</sup> Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 года, Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» № 191-ФЗ от 29 декабря 2004 года.

<sup>4</sup> Косарева Н. Б. Государственная жилищная политика в России в 1991–2008 годах / История новой России. Очерки, интервью: в 3 т. / под общ. ред. П. С. Филиппова. Т. 2. СПб.: Норма, 2011. С. 224. URL: <http://ru-90.ru/content/publikacii-trehtomnik-istoriya-novoi-rossii> (дата обращения: 12.08.2024).



Несмотря на то, что в ГрК в 2004 году закреплена система укрупненных этапов реализации строительного проекта, правовое регулирование и систематизация отдельных административных процедур, необходимых для реализации строительных проектов, в федеральном законе фактически отсутствовали. Кроме того, на тот момент еще не было принято современное законодательство о предоставлении государственных, муниципальных услуг<sup>5</sup>, поэтому в целом процесс взаимодействия застройщиков и контролирующих органов в строительстве был слабо регламентирован. Субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями осуществлялись собственные административные процедуры, не предусмотренные на федеральном уровне, но и порой наряду с ними также продолжали существовать неформализованные административные процедуры.

В результате на практике застройщики зачастую сталкивались с весьма многочисленными административными барьерами, которые не только колоссально удлиняли сроки строительства объектов капитального строительства, но и являлись для застройщиков серьезным финансовым бременем. Согласно опросу, проведенному в январе 2010 года Фондом «Институт экономики города» совместно с Общероссийской негосударственной некоммерческой организацией «Национальное объединение саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство», 75,8 % опрошенных строительных компаний оценивали административные барьеры на рынке как «высокие» или «запредельно высокие»<sup>6</sup>.

В 2011 году по заказу Национального объединения строителей Фонд «Институт экономики города» провел мониторинг административных барьеров в жилищном строительстве. Указанный мониторинг был основан на проведении анализа в отношении условного проекта по строительству многоквартирного дома. Результаты мониторинга административных барьеров в жилищном строительстве показали:

- в среднем при строительстве многоквартирного дома застройщики проходят 100 процедур, затрачивая на это около трех лет;
- совокупные затраты на соответствующие процедуры составляют в среднем порядка 25 млн руб., большая часть которых – затраты на подключение (технологическое присоединение) к сетям инженерно-технического обеспечения;
- лишь около трети процедур из зафиксированных в исследовании применяется практически во всех городах, все остальные процедуры устанавливаются регионами и муниципалитетами, а многие из них являются неформальными.

Независимая оценка условий ведения бизнеса, в том числе сложности получения разрешения на строительство, в различных странах давалась Всемирным банком в рамках рейтинга Doing Business<sup>7</sup>, в котором Россия долгое время занимала довольно низкие позиции (см. рис. 3.1). В рамках рейтинга в числе прочих оценивалось направление «Получение разрешения на строительство»: оценивались состав,

<sup>5</sup> Речь идет о Федеральном законе от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

<sup>6</sup> Мониторинг и оценка административных барьеров в жилищном строительстве. М., 2011. С. 5 // Институт экономики города. URL: [https://www.urbanecconomics.ru/sites/default/files/monitoring\\_i\\_ocenka\\_administrativnyh\\_barerov\\_v\\_zhilishchnom\\_stroitelstve.pdf](https://www.urbanecconomics.ru/sites/default/files/monitoring_i_ocenka_administrativnyh_barerov_v_zhilishchnom_stroitelstve.pdf) (дата обращения: 03.09.25).

<sup>7</sup> Проект «Ведение бизнеса» // Doing Business. URL: <https://archive.doingbusiness.org/ru/doingbusiness> (дата обращения: 05.09.2025). Рейтинг публиковался до 2020 года включительно. С 2004 года Всемирный банк запустил новый проект по оценке условий ведения бизнеса в 50 странах Business Ready (B-READY). К концу 2027 года планируется увеличить количество представленных в ней и оцениваемых стран до 180. По состоянию на сентябрь 2025 года опубликован первый отчет B-READY 2024, в котором Россия не представлена // Всемирный банк. URL: <https://www.worldbank.org/en/businessready/publications> (дата обращения: 25.09.2025).



сроки и стоимость прохождения административных процедур, требуемых застройщику для строительства<sup>8</sup> «эталонного» объекта<sup>9</sup>.

В 2009 году Россия занимала 120-е место среди 181 страны в данном рейтинге, в том числе 180-е место (одно из последних) – по направлению «Получение разрешения на строительство»<sup>10</sup>.

Реакцией на такие оценки уровня административных барьеров в строительстве, по данным как российских, так и международных исследований, стало повышение внимания властей к этой проблеме, что выразилось в принятии на федеральном уровне ряда важных инициатив, направленных на решение указанной проблемы.

В этой связи важным событием в реформировании административных процедур в строительстве стало принятие Президентом Российской Федерации в 2012 году пакета «майских указов», которыми была поставлена задача существенного повышения России в международном рейтинге Doing Business (со 120-й позиции в 2011 году до 20-й позиции в 2018 году<sup>11</sup>), а также разработки исчерпывающего перечня установленных на федеральном уровне административных процедур и порядка согласования дополнительных процедур, установленных на региональном и местном уровнях органами публичной власти или осуществляемых ресурсоснабжающими организациями (подробнее см. раздел 3.2 настоящей главы). Введение таких исчерпывающих перечней процедур состоялось в 2014–2017 годах<sup>12</sup> и позволило

<sup>8</sup> Результаты рейтинга рассчитывались путем присвоения баллов за рассматриваемые показатели, для которых затем рассчитывается средневзвешенное значение. Сбор информации осуществлялся посредством вопросника, распространяемого среди специалистов в сфере строительства, включая архитекторов, инженеров-строителей, юристов по вопросам строительства, строительных компаний, поставщиков коммунальных услуг и государственных служащих, занимающихся вопросами регулирования строительной деятельности, в том числе вопросами утверждения и выдачи разрешений, а также проведения инспекций.

<sup>9</sup> В качестве «эталонного» объекта в рейтинге рассматривалось строительство двухэтажного склада площадью 1300 кв. м. В соответствии со статьей 49 ГрК РФ, результаты инженерных изысканий и проектная документация, подготовленные в отношении подобного склада, не подлежат государственной экспертизе, и, следовательно, при строительстве подобного склада не должен осуществляться государственный строительный надзор. Однако большинство строящихся объектов капитального строительства (многоквартирные дома с количеством этажей более трех, склады площадью более 1500 кв. м и (или) с количеством этажей более двух и многие другие) не входит в число таких исключений, а значит, для них государственная экспертиза и государственный строительный надзор являются обязательными процедурами. См. описание методологии оценки компоненты «Получение разрешений на строительство» в рамках рейтинга «Ведение бизнеса» // Doing Business. URL: <https://archive.doingbusiness.org/ru/methodology/dealing-with-construction-permits> (дата обращения: 05.09.2025).

<sup>10</sup> См. Doing Business Annual Report 2009 // Doing Business. URL: <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB09-FullReport.pdf> (дата обращения: 05.09.2025).

<sup>11</sup> См. пункт «д» раздела 1 указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

<sup>12</sup> См.:

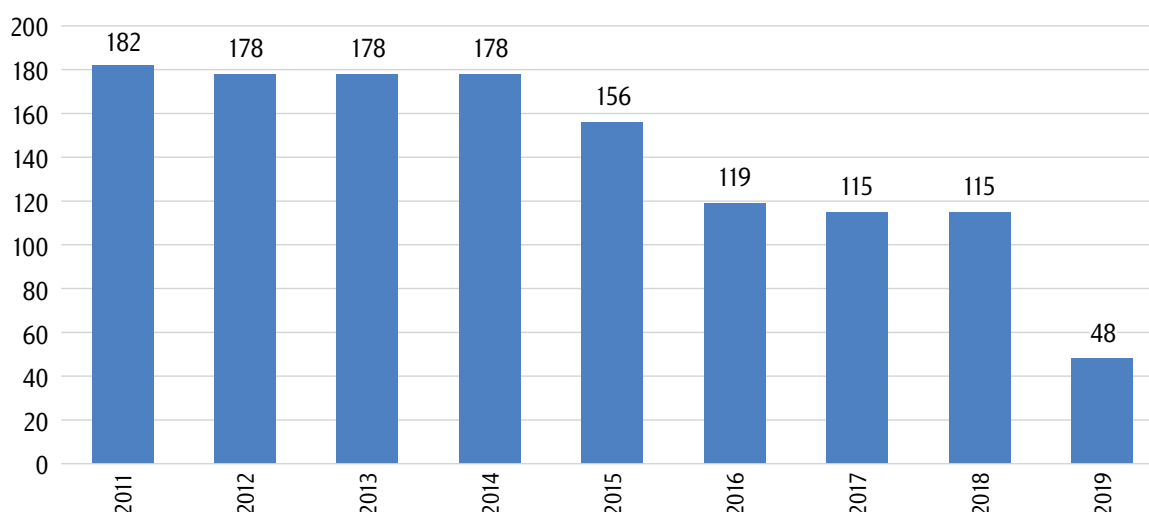
- 1) перечень утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства» (утр. силу с 1 марта 2022 года);
- 2) перечень утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2017 года № 346 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов капитального строительства не жилого назначения и о Правилах ведения реестра описаний процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов капитального строительства не жилого назначения» (утр. силу с 1 марта 2022 года);
- 3) перечень утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2017 года № 452 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства сетей теплоснабжения и о правилах внесения в него изменений и ведения реестра описаний процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства сетей теплоснабжения» (утр. силу с 1 марта 2022 года);
- 4) перечень утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 года № 1504 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов электросетевого хозяйства с уровнем напряжения ниже 35 кВ и о Правилах ведения реестра описаний указанных процедур» (утр. силу с 1 марта 2022 года);
- 5) перечни утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2016 года № 1138 «Об исчерпывающих перечнях процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения и правилах ведения реестров описаний процедур», которым утверждено два перечня: исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства линейных объектов водоснабжения и водоотведения, а также исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения, за исключением линейных объектов (утр. силу с 1 марта 2022 года).



сократить избыточные региональные, муниципальные процедуры в строительстве по всей стране.

Существенно улучшились и позиции России в рейтинге Doing Business по направлению «Получение разрешения на строительство» – со 182-й позиции в 2011 году до 48-й позиции в 2019 году (см. рис. 3.1). Однако важно понимать, что методология данного исследования предусматривала довольно узкий предмет оценки – получение разрешения на строительство на эталонный объект, который не относится к объектам массового строительства и строительство которого требует по законодательству упрощенных процедур. Кроме того, оценка проводилась на основе опроса застройщиков (а не анализа установленных законодательством процедур), и только в Москве и Санкт-Петербурге. Между тем, безусловно, наиболее актуальной проблемой всё это время являлась ситуация в сфере многоэтажного жилищного строительства.

**Рис. 3.1. Динамика места России в рейтинге Doing Business по направлению «Получение разрешения на строительство» в 2011–2020 годах**



Источник: отчет «Российская Федерация в рейтинге Всемирного банка Doing Business». С. 7 // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/fe69a26806f911ab266ba72de2a1b51e/Doing\\_Business\\_2019.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/fe69a26806f911ab266ba72de2a1b51e/Doing_Business_2019.pdf) (дата обращения: 05.09.2025)

Как сообщается в отчете Минэкономразвития России<sup>13</sup>, положительному росту в рейтинге по направлению «Получение разрешений на строительство» способствовал комплекс мероприятий, которые осуществлялись в течение обозначенного времени, в том числе:

- переход на риск-ориентированный подход в сфере контроля (проведения проверок) за строительством<sup>14</sup>;

<sup>13</sup> Отчет «Российская Федерация в рейтинге Всемирного банка Doing Business». С. 7 // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/fe69a26806f911ab266ba72de2a1b51e/Doing\\_Business\\_2019.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/fe69a26806f911ab266ba72de2a1b51e/Doing_Business_2019.pdf) (дата обращения: 05.09.2025).

<sup>14</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2017 года № 1294 «О внесении изменений в Положение об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации» (утр. силу с 1 января 2022 года).



- сокращение сроков выдачи разрешения на строительство и разрешения на ввод в эксплуатацию с семи до пяти рабочих дней<sup>15</sup>;
- завершение в Москве и Санкт-Петербурге перевода предоставления всех государственных услуг в сфере строительства в электронный вид<sup>16</sup>.

В 2021 году Всемирный банк объявил о решении прекратить публикацию ежегодного рейтинга Doing Business<sup>17</sup>.

С 1 сентября 2021 года положения ГрК РФ об исчерпывающих перечнях процедур были упразднены (спустя восемь лет их действия и применения соответствующих исчерпывающих перечней процедур), а вместо них были установлены нормы об ограниченном круге урегулированных исключительно на федеральном уровне 32 мероприятий проекта по строительству объекта капитального строительства<sup>18</sup>.

Что касается перевода административных услуг в строительстве в электронный вид, то уже к 2020 году все такие основные процедуры, которые имеют форму государственных или муниципальных услуг, предоставлялись в большинстве регионов в электронном виде. На федеральном уровне не было установлено требований к предоставлению таких услуг исключительно в электронном виде, так как обеспечение таких возможностей регионами и муниципалитетами было возможно в зависимости от наличия у них финансовых ресурсов, тем не менее эта работа была завершена.

В 2022 году Правительство Российской Федерации утвердило Стратегию развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года<sup>19</sup>, которой в том числе определены цели по увеличению производительности труда в строительстве на 30 %, сокращению инвестиционно-строительного цикла не менее чем на 30 %, обеспечению максимальной прозрачности его процедур за счет их цифровизации.

Таким образом, на современном этапе задача по ускорению инвестиционно-строительного цикла рассматривается как задача по цифровизации уже не только взаимодействий застройщика и контролирующих органов, а цифровизации взаимодействий всех непосредственных (застройщик, технических заказчик, проектировщик, строитель, поставщик материалов и оборудования, ресурсоснабжающие организации) и контролирующих (органы, осуществляющие разрешительную и контрольно-надзорную деятельность) участников в единой цифровой среде. Решение такой задачи требует цифровой трансформации самого производственного, технологического процесса в строительстве – окончательного перехода от традиционных видов документации (проектной, рабочей, исполнительной) к информационной модели объекта, обеспечения возможности применения средств автоматизированной проверки такой информационной модели на соответствие обязательным требованиям на этапах проектирования, строительства и ввода в эксплуатацию, развития цифровых двойников наземного и подземного пространства городов.

<sup>15</sup> См. Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 472-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>16</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 9 августа 2017 года № 955 «Об установлении особенностей оказания услуг по подключению (технологическому присоединению) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения в электронной форме на территории Московской области и гг. Москвы и Санкт-Петербурга в 2017–2026 годах».

<sup>17</sup> World Bank Group to Discontinue Doing Business Report // World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report> (дата обращения: 06.09.25).

<sup>18</sup> См. статью 5.2 ГрК РФ.

<sup>19</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 года № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года» (разделы V «Новый ритм строительства» и X «Цифровая трансформация отрасли строительства и жилищно-коммунального хозяйства»).



В настоящей главе описаны история реформирования разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в строительстве, которая происходила наряду с расширением практики и развитием регулирования применения цифровых технологий в проектировании и строительстве в период с 2005 по 2025 год (раздел 3.2), международный опыт в сфере управления инвестиционно-строительным циклом и цифровизации строительства (раздел 3.3), предложения по внедрению перспективной модели управления инвестиционно-строительным циклом (раздел 3.4).

### **3.2. Совершенствование нормативно-правового регулирования разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, создание правовых основ для цифровизации в строительстве в России**

ГрК РФ, принятым в 2004 году, была заложена концепция, согласно которой все необходимые для осуществления строительства административные процедуры распределялись по четырем укрупненным стадиям реализации строительного процесса. К указанным стадиям традиционно относились:

- 1) получение исходных данных для проведения инженерных изысканий и проектирования. Такие данные, по концепции законодателя, состояли из сведений, включенных в градостроительный план земельного участка<sup>20</sup> (в том числе ограничения, установленные градостроительным регламентом (вид разрешенного использования земельного участка, этажность и др.), условия подключения объекта к сетям инженерно-технического обеспечения (предельная мощность и др.));
- 2) архитектурно-строительное проектирование, в рамках которого осуществляются инженерные изыскания, подготовка проектной документации и проводится экспертиза результатов инженерных изысканий и проектной документации<sup>21</sup> – процедуры, заменившей существовавшую ранее систему множества согласований (так называемых ведомственных экспертиз) проектной документации;
- 3) проведение строительно-монтажных работ, проведение проверок в рамках государственного строительного надзора и получение заключения о соответствии построенного объекта требованиям проектной документации<sup>22</sup>;
- 4) ввод объекта в эксплуатацию.

Далее нормативно-правовое регулирование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в строительстве постоянно совершенствовалось. Ниже будут кратко описаны реформы по следующим основным направлениям, в том числе:

- систематизация перечня процедур в строительстве и требований к порядку их прохождения;
- перевод государственных, муниципальных услуг в строительстве в электронный вид, введение возможности предоставления таких услуг в проактивном режиме;
- «регуляторная гильотина»;
- создание правовых основ для применения технологий информационного моделирования в строительстве;
- развитие государственных информационных систем и реестров.

<sup>20</sup> Статья 57<sup>3</sup> ГрК РФ.

<sup>21</sup> Статьи 48, 49 ГрК РФ.

<sup>22</sup> Статьи 52, 53 ГрК РФ.



### **Систематизация перечня процедур в строительстве и требований к порядку их прохождения**

В 2014 году во исполнение поручений Президента России<sup>23</sup> в целях снижения административных барьеров в строительстве, создания условий для повышения предпринимательской активности в сфере строительства, сокращения сроков строительства и увеличения объемов жилищного и иных видов строительства были внесены следующие изменения в законодательство<sup>24</sup>:

- 1) Правительство Российской Федерации наделялось полномочием по утверждению исчерпывающих перечней процедур в сферах строительства с учетом особенностей осуществления градостроительной деятельности на территориях субъектов Российской Федерации и территориях муниципальных образований, а также по утверждению порядка внесения изменений в данные перечни и порядка ведения реестра описаний процедур, указанных в данных перечнях. По представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в перечни могли быть включены процедуры, предусмотренные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами;
- 2) вводился запрет на установление обязанностей осуществления процедур, не предусмотренных указанными исчерпывающими перечнями (позднее была урегулирована также процедура обжалования в антимонопольном органе таких действий органов власти по установлению иных процедур, не включенных в исчерпывающие перечни<sup>25</sup>);
- 3) закреплялось требование о приведении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов в соответствие с требованиями, указанными выше в п. 1 и п. 2, не позднее чем в течение шести месяцев со дня утверждения Правительством Российской Федерации исчерпывающего перечня процедур в соответствующей сфере строительства.

Во исполнение указанных положений в 2014–2017 годах Правительством Российской Федерации были утверждены исчерпывающие перечни процедур при строительстве следующих видов объектов:

- 1) объектов жилищного строительства (2014)<sup>26</sup>;
- 2) линейных объектов водоснабжения/водоотведения и объектов водоснабжения и водоотведения (кроме линейных) (2016)<sup>27</sup>;

<sup>23</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

<sup>24</sup> Федеральный закон от 20 апреля 2014 года № 80-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации».

<sup>25</sup> Поправки в часть 1 статьи 18.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» внесены в соответствии с подпунктом б пункта 2 статьи 1 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>26</sup> Перечень утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства» (утр. силу с 1 марта 2022 года).

<sup>27</sup> Перечни утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2016 года № 1138 «Об исчерпывающих перечнях процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения и правилах ведения реестров описаний процедур», которым утверждено два перечня: исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства линейных объектов водоснабжения и водоотведения, а также исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения, за исключением линейных объектов (утр. силу с 1 марта 2022 года).



- 3) объектов нежилого назначения (2017)<sup>28</sup>;
- 4) объектов теплоснабжения (2017)<sup>29</sup>;
- 5) объектов электросетевого хозяйства уровнем напряжения ниже 35 кВ (2016)<sup>30</sup>.

Правовое регулирование концепции исчерпывающих перечней процедур в сферах строительства предполагало включение в такие перечни двух типов процедур: федеральных и региональных/муниципальных процедур.

К федеральным процедурам законодателем были отнесены процедуры, установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации<sup>31</sup>.

В раздел II исчерпывающих перечней процедур были включены процедуры, которые могли применяться в субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях в дополнение к федеральным. Перечень таких региональных процедур включал в себя различное количество процедур в разные годы – максимум 10 процедур в 2019 году и минимум пять процедур в 2014 году<sup>32</sup>.

Федеральным законом от 1 июля 2021 года № 275-ФЗ<sup>33</sup> в ГрК РФ была внесена новая статья 5<sup>2</sup>, в которой определен перечень мероприятий, осуществляемых

<sup>28</sup> Перечень утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2017 года № 346 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения и о Правилах ведения реестра описаний процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения» (утр. силу с 1 марта 2022 года).

<sup>29</sup> Перечень утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2017 года № 452 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства сетей теплоснабжения и о правилах внесения в него изменений и ведения реестра описаний процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства сетей теплоснабжения» (утр. силу с 1 марта 2022 года).

<sup>30</sup> Перечень утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 года № 1504 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов электросетевого хозяйства с уровнем напряжения ниже 35 кВ и о Правилах ведения реестра описаний указанных процедур» (утр. силу с 1 марта 2022 года).

<sup>31</sup> Такие процедуры предусматривались в разделе I исчерпывающих перечней процедур и в привязке к базовым стадиям градостроительного процесса были разделены на следующие группы:

- 1) процедуры, связанные с предоставлением прав на земельный участок и подготовкой документации по планировке территории;
- 2) процедуры, связанные с заключением договоров подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (к электрическим сетям), а также с архитектурно-строительным проектированием;
- 3) процедуры, связанные с осуществлением строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- 4) процедуры, связанные с предоставлением разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, государственной регистрацией прав на построенный объект, заключением договоров энерго-, тепло-, водо-, газоснабжения и водоотведения.

<sup>32</sup> В частности, в разные годы раздел II исчерпывающего перечня процедур в сфере жилищного строительства включал в себя следующие процедуры:

- 1) предоставление решения о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта;
- 2) предоставление порубочного билета и (или) разрешения на пересадку деревьев и кустарников;
- 3) предоставление разрешения на осуществление земляных работ;
- 4) согласование схемы движения транспорта и пешеходов на период проведения работ на проезжей части;
- 5) проведение контрольно-геодезической съемки и передача исполнительной документации в уполномоченный орган государственной власти или местного самоуправления;
- 6) предоставление заключения о соответствии проектной документации сводному плану подземных коммуникаций и сооружений;
- 7) согласование проведения работ в технических и охранных зонах;
- 8) выдача разрешения на перемещение отходов строительства, сноса зданий и сооружений, в том числе грунтов;
- 9) принятие решения о предоставлении в собственность земельного участка для индивидуального жилищного строительства гражданам, имеющим трех и более детей;
- 10) принятие решения о бесплатном предоставлении гражданину земельного участка для индивидуального жилищного строительства в случаях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации.

<sup>33</sup> Федеральный закон от 1 июля 2021 года № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».



застройщиком (а также техническим заказчиком, федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и (или) иными организациями) в целях строительства/реконструкции объектов капитального строительства, ввода такого объекта в эксплуатацию. Каждое из таких мероприятий привязано к одному из четырех этапов реализации строительного проекта (см. табл. 3.1). Такие мероприятия проекта по строительству были определены в ином формате, не как отдельные процедуры (разрешения, документы и т. п.), а как необходимые укрупненные шаги в проекте, реализация которых может требовать получения сразу нескольких документов, материалов, согласований, сведений, исчерпывающий перечень которых определяется Правительством Российской Федерации.

Таким образом, произошла, по сути, модернизация института исчерпывающих перечней процедур, однако с некоторым ужесточением в части ликвидации полномочий субъектов Российской Федерации (кроме городов федерального значения) и муниципальных образований устанавливать собственные необходимые для реализации мероприятий документы, материалы, согласования, сведения. Городам федерального значения (Москве, Санкт-Петербургу и Севастополю) было предоставлено исключительное право<sup>34</sup> на осуществление, наряду с мероприятиями, предусмотренными статьей 5<sup>2</sup> ГрК РФ, мероприятия по согласованию архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства и мероприятия по выдаче заключения о соответствии проектной документации сводному плану подземных коммуникаций и сооружений в случаях, если это предусмотрено нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти указанных субъектов Российской Федерации – городов федерального значения.

Кроме того, Федеральным законом № 275-ФЗ было закреплено полномочие органов государственной власти города Москвы по утверждению перечня мероприятий и процедур, связанных с особенностями осуществления градостроительной деятельности на территории Москвы и включенных до 1 января 2021 года в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, при реализации на территории Москвы проектов по строительству объектов капитального строительства и порядка осуществления соответствующих мероприятий и процедур<sup>35</sup>.

Перечень документов, сведений, материалов, согласований<sup>36</sup>, утвержденный Правительством Российской Федерации в 2021 году, включал 989 позиций, однако с учетом внесенных в него изменений (прежде всего, за счет исключения из перечня сведений и документов, которые органы государственной власти теперь могут получить самостоятельно в порядке межведомственного взаимодействия, а также дублирующих позиций)<sup>37</sup> к концу 2024 года количество представленных в нем позиций сокращено до 607.

<sup>34</sup> См. подпункт «б» пункта 18 статьи 1 Федерального закона № 275-ФЗ.

<sup>35</sup> В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 275-ФЗ соответствующие изменения внесены в абзац двадцатый статьи 4 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации».

<sup>36</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2021 года № 2490 «Об утверждении исчерпывающего перечня документов, сведений, материалов, согласований, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и необходимых застройщику, техническому заказчику для выполнения предусмотренных частями 3–7 статьи 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации». На момент принятия указанный перечень включал 989 документов и согласований.

<sup>37</sup> См. постановления Правительства Российской Федерации от 28 июля 2022 года № 1348, от 30 апреля 2023 года № 689, от 25 декабря 2023 года № 2306.



**Табл. 3.1. Этапы реализации строительного проекта и мероприятия, осуществляемые в рамках таких этапов в соответствии со статьей 5<sup>2</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации**

| № п/п | Наименование этапа реализации строительного проекта                                                                                                                                                                 | Наименование мероприятий, осуществляемых при реализации проектов по строительству объектов капитального строительства на каждом этапе                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.    | Приобретение прав на земельный участок, в том числе предоставляемый из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности                                                                        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду или в собственность на торгах в соответствии с земельным законодательством.</li> <li>2) Предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов в соответствии с земельным законодательством.</li> <li>3) Принятие решения об установлении публичного сервитута, заключение соглашения об установлении публичного сервитута, сервитута в соответствии с гражданским законодательством, земельным законодательством, внесение изменений в такое соглашение.</li> <li>4) Выдача в соответствии с земельным законодательством разрешения на использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута.</li> <li>5) Принятие решения о комплексном развитии территории.</li> <li>6) Заключение договора о комплексном развитии территории.</li> <li>7) Заключение соглашения о разграничении обязанностей по осуществлению мероприятий по комплексному развитию территории по инициативе правообладателей.</li> </ol> <p>Мероприятия, предусмотренные пунктами 5–7, осуществляются для реализации проекта по строительству объекта капитального строительства при комплексном развитии территории.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 2.    | Утверждение или выдача необходимых для выполнения инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объекта капитального строительства сведений, документов, материалов | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Подготовка и утверждение документации по планировке территории, куда входит: <ol style="list-style-type: none"> <li>а) принятие решения о подготовке проекта планировки территории, проекта межевания территории;</li> <li>б) общественные обсуждения или публичные слушания по проектам планировки территории, проектам межевания территории;</li> <li>в) утверждение документации по планировке территории.</li> </ol> </li> <li>2) Предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка, в том числе проведение общественных обсуждений или публичных слушаний по проекту решения о предоставлении такого разрешения.</li> <li>3) Предоставление разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объекта капитального строительства, в том числе проведение общественных обсуждений или публичных слушаний по проекту решения о предоставлении такого разрешения.</li> <li>4) Выдача градостроительного плана земельного участка.</li> <li>5) Получение технических требований и условий, подлежащих обязательному исполнению при архитектурно-строительном проектировании в целях реконструкции, капитального ремонта существующих линейных объектов, в том числе сетей инженерно-технического обеспечения, в соответствии со статьей 52<sup>2</sup> ГрК РФ.</li> <li>6) Заключение договора с правообладателями существующих линейных объектов, в том числе сетей инженерно-технического обеспечения, в целях их реконструкции, капитального ремонта в соответствии со статьей 52<sup>2</sup> ГрК РФ.</li> <li>7) Получение предусмотренных статьей 52<sup>1</sup> ГрК РФ технических условий на подключение (технологическое присоединение) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.</li> <li>8) Заключение указанных в статье 52<sup>1</sup> ГрК РФ договоров о подключении (технологическом присоединении) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.</li> <li>9) Принятие в соответствии с земельным законодательством решения об установлении, изменении, о прекращении существования зон с особыми условиями использования территории в связи со строительством, реконструкцией объекта капитального строительства.</li> </ol> |



Окончание табл. 3.1.

| №<br>п/п | Наименование<br>этапа реализации<br>строительного<br>проекта                                                            | Наименование мероприятий,<br>осуществляемых при реализации проектов по строительству объектов<br>капитального строительства на каждом этапе                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3.       | Выполнение инженерных изысканий и осуществление архитектурно-строительного проектирования                               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Проведение экспертизы проектной документации объектов капитального строительства и (или) результатов инженерных изысканий.</li> <li>2) Проведение государственной историко-культурной экспертизы проектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия в случае, предусмотренном частью 6 статьи 49 ГрК РФ.</li> <li>3) Проведение государственной экологической экспертизы проектной документации в случае, предусмотренном частью 6 статьи 49 ГрК РФ.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 4.       | Строительство, реконструкция объекта капитального строительства, ввод в эксплуатацию объекта капитального строительства | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Выдача разрешения на строительство (за исключением случаев, если для строительства объекта капитального строительства не требуется выдача разрешения на строительство), внесение изменений в разрешение на строительство, присвоение адреса объекту адресации.</li> <li>2) Направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке.</li> <li>3) Направление в уполномоченный на осуществление государственного строительного надзора федеральный орган исполнительной власти, исполнительной власти субъекта Российской Федерации или Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом» извещений, предусмотренных ГрК РФ.</li> <li>4) Подписание актов о подключении (технологическом присоединении) объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.</li> <li>5) Предоставление органом федерального государственного энергетического надзора временного разрешения, разрешения на допуск в эксплуатацию объектов по производству электрической энергии, объектов электросетевого хозяйства, энергопринимающих установок, объектов теплоснабжения и теплопотребляющих установок.</li> <li>6) Заключение договоров энергоснабжения (купли-продажи (поставки) электрической энергии), договоров горячего водоснабжения, договоров холодного водоснабжения, договоров теплоснабжения, договоров водоотведения, в том числе в отношении строящегося, реконструируемого объекта на период его строительства, реконструкции, а также заключение договоров поставки газа.</li> <li>7) Выдача заключения о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям проектной документации (в случае если предусмотрено осуществление государственного строительного надзора в соответствии с частью 1 статьи 54 ГрК РФ).</li> <li>8) Подготовка технического плана здания, сооружения в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».</li> <li>9) Выдача разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию (в предусмотренных ГрК РФ случаях).</li> <li>10) Направление уведомления о соответствии построенного, реконструированного объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности либо несоответствии построенного, реконструированного объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности.</li> </ol> |

Источник: составлено авторами



С 1 сентября 2024 года вместо указанного исчерпывающего перечня действует реестр соответствующих документов, сведений, материалов, согласований<sup>38</sup>, ведение которого осуществляется в электронном виде и представленные в котором документы, сведения, материалы и согласования являются достоверными и актуальными в режиме реального времени. Частью 10 статьи 5.2 ГрК РФ установлен запрет на предъявление требований о получении застройщиком, техническим заказчиком в целях реализации проекта по строительству объекта капитального строительства документов, сведений, материалов, согласований, не включенных в указанный реестр документов.

В 2021 году Фонд «Институт экономики города» провел анализ практики установления административных процедур в субъектах Российской Федерации и в их административных центрах, результаты которого показали, что в субъектах Российской Федерации, несмотря на требования статьи 5.2 ГрК РФ, продолжают применяться некоторые процедуры, ранее предусмотренные «региональными» разделами исчерпывающих перечней процедур. Часть соответствующих процедур (разрешение на проведение земляных работ, согласование архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства) осуществляется на муниципальном уровне в рамках полномочий муниципальных образований в сфере благоустройства<sup>39</sup>.

Дальнейшие планы по сокращению объема административных процедур в строительстве определены в Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года<sup>40</sup>:

- повышение прозрачности процедур предоставления государственных и муниципальных услуг в строительстве;
- исключение избыточной административной нагрузки на застройщиков как субъектов градостроительной деятельности;
- сокращение и оптимизация излишних и устаревших требований и согласований в строительстве с учетом применения следующих ключевых принципов административной трансформации:
  - нет регламента – нет процедуры;
  - не описан предмет и (или) нет оснований для отказа – нет процедуры;
  - нет срока – нет процедуры;
  - один предмет – одна процедура (исключение дублирующих друг друга процедур);
  - нет влияния на результат – нет процедуры (исключение избыточных и устаревших процедур).

<sup>38</sup> Постановление Правительства РФ от 21 июля 2023 года № 1180 «О реестре документов, сведений, материалов, согласований, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и необходимых застройщику, техническому заказчику для выполнения предусмотренных частями 3–7 статьи 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

<sup>39</sup> При утверждении муниципальных правовых актов, устанавливающих порядок осуществления муниципальных процедур в отдельных муниципальных образованиях (в том числе административных центрах субъектов Российской Федерации), органы местного самоуправления реализуют полномочия, предусмотренные статьями 14, 16 Федерального закона от 6 октября 2013 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В частности, пунктом 25 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что к вопросам местного значения муниципального, городского округа относится «утверждение правил благоустройства территории муниципального, городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального, городского округа».

<sup>40</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 года № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года» (разделы V «Новый ритм строительства» и X «Цифровая трансформация отрасли строительства и жилищно-коммунального хозяйства»).



Представляется, что по состоянию на конец 2025 года потенциал сокращения требований к документам и процедурам в строительстве в текущих условиях работы отрасли во многом исчерпан, а дальнейшее ускорение инвестиционно-строительного цикла возможно только по мере продвижения в части комплексной цифровизации строительного процесса, роста производительности труда в строительстве, а также повышения качества градостроительного планирования.

***Перевод государственных, муниципальных услуг в строительстве  
в электронный вид, введение возможности предоставления таких услуг  
в проактивном режиме***

Перевод государственных, муниципальных услуг в строительстве в электронный вид осуществлялся на федеральном, региональном и местном уровнях наиболее активно после 2015 года (хотя первые эксперименты проводились и ранее).

Требования к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг определены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2016 года № 236 (ред. от 17 апреля 2023 года). В 2017 году постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2017 года № 788 «О направлении документов, необходимых для выдачи разрешения на строительство и разрешения на ввод в эксплуатацию, в электронной форме» было рекомендовано высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации принять до 1 октября 2017 года нормативные правовые акты, устанавливающие случаи направления документов, указанных в части 7 статьи 51 и частях 3 и 4 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в уполномоченные на выдачу разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления *исключительно* в электронной форме.

В Москве, например, утвержден перечень государственных и муниципальных услуг, предоставление которых осуществляется исключительно в электронной форме, по состоянию на сентябрь 2025 года в него включены 100 услуг<sup>41</sup>.

По состоянию на октябрь 2025 года в Москве для застройщиков доступны в электронной форме 36 государственных и иных услуг<sup>42</sup>, необходимых при строительстве, реконструкции, из них не менее 22 – исключительно онлайн<sup>43</sup>. Кроме того, онлайн можно получить услуги по подключению к сетям инженерно-технического обеспечения (ПАО «МОЭК», АО «Мосводоканал», АО «Мосгаз», АО «ОЭК», ПАО «Россети московский регион», ГУП «Мосводосток»), в том числе и в форме единой заявки на получение технических условий подключения к сетям инженерно-технического обеспечения, услуги государственной и негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, в том числе в форме экспертного сопровождения и др.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Постановление Правительства Москвы от 21 июля 2021 года № 1105-ПП «Об утверждении Перечня государственных услуг города Москвы, предоставление которых, в том числе подача (направление) заявителем запроса (заявления) о предоставлении государственной услуги, иных документов, необходимых для предоставления государственных услуг, выдача (направление) заявителю документов по результатам предоставления государственной услуги, осуществляется исключительно в электронной форме».

<sup>42</sup> Каталог услуг для бизнеса. Строительство // Портал Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/biznes/stroitelstvo-rekonstrukciya-i-remont/ekspertiza/> (дата обращения: 13.10.2025).

<sup>43</sup> Данные о количестве услуг, предоставляемых исключительно онлайн, по состоянию на 2022 год. См.: В онлайн-формате на mos.ru застройщикам предоставляется 33 услуги // МОСГАЗ. URL: <https://www.mos-gaz.ru/press-service/publications/2022/11/23/4608?ysclid=mg10v9vixq197469514> (дата обращения: 10.10.2025).

<sup>44</sup> Каталог услуг для бизнеса. Подключение к сетям // Портал Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/biznes/stroitelstvo-rekonstrukciya-i-remont/podklyuchenie-k-setyam/>; Каталог услуг для бизнеса. Экспертиза // Портал Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/biznes/stroitelstvo-rekonstrukciya-i-remont/ekspertiza/> (дата обращения: 13.10.2025).



В декабре 2021 года Правительство Российской Федерации утвердило стратегическое направление в области цифровой трансформации строительной отрасли<sup>45</sup>, в котором определило цели, задачи и мероприятия, которые способствовали бы достижению «цифровой зрелости» строительной отрасли, в том числе:

- сокращение количества процедур, в том числе путем закрепления закрытого перечня строительных процедур;
- переход на исключительно электронный обмен информацией между участниками строительной отрасли;
- исключение административных барьеров для обеспечения срока не более семи дней от идеи до выхода на строительную площадку;
- унификация процедур на уровне субъектов Российской Федерации;
- перевод нормативно-технической документации в машиночитаемый формат, формирование базовых классификаторов, информационных реестров, форматов машиночитаемого обмена информацией;
- формирование цифровых данных в форме, обеспечивающей их автоматическую и интеллектуальную обработку в информационных системах;
- применение интеллектуальных систем, технологии интернета вещей, применение принципа сквозных технологий на основе отечественных решений;
- поддержка граждан в части повышения доступности и качества оказываемых государственных и муниципальных услуг в сфере строительства и обеспечение вовлеченности в вопросы управления жилищно-коммунального хозяйства.

В апреле 2022 года Правительством Российской Федерации была утверждена Концепция перехода к предоставлению 24 часа в сутки семь дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан (далее – Концепция)<sup>46</sup>, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг.

Среди наиболее важных принципов формирования характеристик государственных и муниципальных услуг, которые должны быть достигнуты по результатам их оптимизации, предусмотренным Концепцией, можно отметить следующие:

- предоставление услуг без личного присутствия заявителя в органах власти и организациях и органах местного самоуправления или в многофункциональном центре;
- формирование пользовательского сценария получения государственных и муниципальных услуг исходя из конкретной жизненной ситуации заявителя;
- *автоматическое начало упреждающего (проактивного) предоставления государственной или муниципальной услуги;*
- заявитель не должен предоставлять документы и сведения, которые имеются в распоряжении органов власти и организаций и органов местного самоуправления;
- заявитель должен иметь возможность получения двух и более государственных и муниципальных услуг при подаче единого заявления;
- сокращение сроков предоставления государственных/муниципальных услуг и отдельных административных процедур в их составе;
- автоматизация процессов предоставления государственной или муниципальной услуги, исключая участие человека (роботизация);

<sup>45</sup> См. распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2021 года № 3883-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации строительной отрасли, городского и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года».

<sup>46</sup> См. распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2022 года № 837-р.



- доступность пользователям цифровых сервисов по удобным им каналам, в том числе в омниканальном режиме, быстродействующих (где возможно, мгновенных), интуитивно понятных, соответствующих современному уровню развития информационных технологий;
- формирование результатов предоставления государственных и муниципальных услуг в виде электронных реестров, их хранение в цифровом профиле личного кабинета заявителя.

В 2020 году Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) был дополнен новой статьей 7.3 «Организация предоставления государственных и муниципальных услуг в упреждающем (проактивном) режиме»<sup>47</sup>.

Частью 1 статьи 7.3 Федерального закона № 210-ФЗ урегулировано, что «при наступлении событий, являющихся основанием для предоставления государственных или муниципальных услуг, орган, предоставляющий государственную услугу, орган, предоставляющий муниципальную услугу, вправе:

- 1) проводить мероприятия, направленные на подготовку результатов предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе направлять межведомственные запросы, получать на них ответы, после чего уведомлять заявителя о возможности подать запрос о предоставлении соответствующей услуги для немедленного получения результата предоставления такой услуги;
- 2) при условии наличия запроса заявителя о предоставлении государственных или муниципальных услуг, в отношении которых у заявителя могут появиться основания для их предоставления ему в будущем, проводить мероприятия, направленные на формирование результата предоставления соответствующей услуги, в том числе направлять межведомственные запросы, получать на них ответы, формировать результат предоставления соответствующей услуги, а также предоставлять его заявителю с использованием портала государственных и муниципальных услуг и уведомлять заявителя о проведенных мероприятиях».

Принцип проактивности частично начал внедряться и в случаях предоставления государственных и муниципальных услуг в сфере строительства. Так, Федеральным законом от 6 декабря 2021 года № 408-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в ГрК РФ и Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», установившие новый порядок взаимодействия между застройщиком, органом публичной власти, ответственным за ввод объекта в эксплуатацию, и органом регистрации прав (Росреестром).

В соответствии с частями 3.6–3.9 статьи 55 ГрК РФ в заявлении о выдаче разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию застройщиком указываются:

- 1) согласие застройщика на осуществление государственной регистрации права собственности застройщика на построенные, реконструированные здание, сооружение и (или) на все расположенные в таких здании, сооружении помещения, машино-места (в случае если строительство, реконструкция здания, сооружения осуществлялись застройщиком без привлечения средств иных лиц);
- 2) согласие застройщика и иного лица (иных лиц) на осуществление государственной регистрации права собственности застройщика и (или) указанного

<sup>47</sup> Введена в соответствии с пунктом 9 статьи 1 Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 509-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым внесен ряд изменений в Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».



лица (указанных лиц) на построенные, реконструированные здание, сооружение и (или) на все расположенные в таких здании, сооружении помещения, машино-места (в случае если строительство, реконструкция здания, сооружения осуществлялись с привлечением средств иных лиц);

- 3) сведения об уплате государственной пошлины за осуществление государственной регистрации прав;
- 4) адрес (адреса) электронной почты для связи с застройщиком, иным лицом (иными лицами) в случае, если строительство или реконструкция здания, сооружения осуществлялись с привлечением средств иных лиц.

Если строительство, реконструкция здания, сооружения осуществлялись застройщиком без привлечения средств иных лиц, то в заявлении о выдаче разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию застройщик должен был подтвердить указанный факт. Если строительство, реконструкция здания, сооружения осуществлялись с привлечением средств иных лиц, то к заявлению прикладывались договор или договоры, заключенные между застройщиком и иным лицом (иными лицами), а также документы, подтверждающие исполнение застройщиком и иным лицом (иными лицами) обязательств по указанным договорам и содержащие согласие указанного лица (указанных лиц) на осуществление государственной регистрации права собственности указанного лица (указанных лиц) на такие объекты.

Вместе с тем применение принципа беззаявительного (проактивного) предоставления услуг бизнесу по аналогии с гражданами, как правило, затруднено. Например, определение *подходящего момента начала строительства*, то есть получения разрешения на строительство, является *инвестиционным решением*, которое зависит от многих условий (наличие финансирования, сезон года и др.), и не может быть определен ни органом, ни цифровым алгоритмом независимо от застройщика, однако проверка каких-то документов, которые уже доступны органу в единой цифровой среде, в том числе автоматизированная, возможна (это позволит ускорить процесс выдачи разрешения на строительство, когда поступит заявление).

Только около 70 % административных процедур инвестиционно-строительного цикла имеют статус государственных, муниципальных услуг, еще около 30 % таких процедур – это процедуры по взаимодействию застройщика и ресурсоснабжающих организаций по вопросам подключения объекта к сетям инженерно-технического обеспечения, иные процедуры, без прохождения которых невозможно получить основные разрешения (на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию). В этой связи сохраняется проблема фрагментарной цифровизации процесса прохождения административных процедур в рамках строительного проекта.

### **«Регуляторная гильотина»**

Одновременно с реформированием административных процедур проходило реформирование контрольно-надзорной деятельности государственных органов во всех сферах, в том числе и в строительстве.

Так, в 2020 году была начата реформа «регуляторной гильотины». Под механизмом «регуляторной гильотины» понимается масштабный анализ и пересмотр действующих нормативных правовых актов, направленных на сокращение общей регуляторной нагрузки на бизнес (финансово-хозяйственную деятельность субъектов предпринимательской деятельности) и отмену неэффективных, устаревших и избыточных обязательных требований. В 2020 году были приняты два федеральных закона, направленных на реализацию указанного механизма:



- 1) Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» определил правовые и организационные основы установления и оценки применения требований, содержащихся в нормативных правовых актах и связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Нормами данного закона было предусмотрено, что начиная с 1 февраля 2021 года положения нормативных правовых актов, которыми устанавливаются обязательные требования, будут вступать в силу с определенной даты соответствующего года (с 1 марта или с 1 сентября) и иметь ограниченный период действия, составляющий, по общему правилу<sup>48</sup>, шесть лет со дня вступления в силу;
- 2) Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) направлен на совершенствование правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе установление приоритета профилактики нарушений обязательных требований над избыточным контролем, в том числе в форме плановых и внеправовых проверок бизнеса.

В развитие положений указанных федеральных законов были приняты основополагающие документы, устанавливающие требования к осуществлению федерального и регионального государственного строительного надзора<sup>49</sup>, которыми:

- определены требования к организации и проведению профилактических мероприятий при осуществлении государственного строительного надзора;
- обеспечены механизмы взаимодействия контролируемого лица и органа государственного строительного надзора в электронной форме;
- определены общие требования к формированию программы проверок (в частности, установлено, что программа проверок формируется с учетом определенных проектной документацией архитектурных, функционально-технологических, конструктивных и инженерно-технических решений для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, а также сроков выполнения работ по строительству, реконструкции).

При определении видов контрольных (надзорных) мероприятий, осуществляемых в рамках государственного строительного надзора, их содержания, их интенсивности (количества проверок) используется подход, который базируется на оценке рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора)<sup>50</sup>.

Согласно такому подходу, орган государственного строительного надзора на основании установленных критериев риска с учетом «тяжести причинения вреда

<sup>48</sup> Исключение составят случаи, установленные федеральным законом или принятым в соответствии с ним актом Правительства Российской Федерации. Срок может быть продлен еще не более чем на шесть лет.

<sup>49</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 года № 1087 «Об утверждении Положения о федеральном государственном строительном надзоре», постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2021 года № 2161 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению регионального государственного строительного надзора, внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 года № 1087 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

<sup>50</sup> В соответствии с частью 1 статьи 23 Федерального закона № 248-ФЗ «Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль осуществляются **на основе управления рисками причинения вреда (ущерба)**, определяющего выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), **интенсивность и результаты**».



(ущерба)» и «вероятности наступления негативных событий» относит объект государственного строительного надзора к одной из шести категорий риска причинения вреда. В зависимости от присвоенной объекту категории риска таким органом устанавливается перечень видов плановых контрольных (надзорных) мероприятий, которые будут проводиться, и периодичность их проведения.

Наряду с критериями риска предусматривается понятие «индикаторы риска нарушения обязательных требований», под которыми понимается соответствие или отклонение от параметров объекта контроля и которые используются в целях оценки риска причинения вреда при принятии контрольно-надзорным органом решения о проведении и выборе вида внепланового контрольного (надзорного) мероприятия. Такие индикаторы утверждены в том числе в отношении федерального государственного строительного надзора<sup>51</sup>.

Также одновременно велось реформирование законодательства в сфере цифровизации в строительстве – как цифровизации непосредственно процессов проектирования, строительства, так и цифровизации в области осуществления разрешительной и контрольно-надзорной деятельности. Очевидно, что данные процессы протекают синхронно (и в практике, и в регулировании), так как при переходе от бумажных или обычных электронных форматов документации в строительном проекте к интегрированной информационной модели объекта происходит и переход к новой модели управления строительным проектом в целом, в том числе и в части взаимодействия участников проекта с контролирующими органами.

### **Создание правовых основ для применения технологий информационного моделирования в строительстве**

Технология информационного моделирования зданий (Building Information Modelling, BIM), несмотря на глобальное распространение в начале 2000-х годов, в России начала привлекать внимание не только частного сектора, но и государственных структур ближе к концу 2000-х годов. В 2014 году Минстрой России разработал и утвердил дорожную карту по внедрению BIM, которая стала первым нормативным документом, направленным на поэтапное введение BIM в практику капитального строительства<sup>52</sup>.

Этап 2014–2016 годов стал решающим для официального признания BIM на государственном уровне и ознаменовался бурным ростом интереса со стороны крупных строительных компаний и госорганов. Минстрой России продолжил разрабатывать стандарты, что привело к принятию в 2017 году серии СП 301<sup>53</sup>, 328<sup>54</sup>, 331<sup>55</sup>, 333<sup>56</sup> и 404<sup>57</sup>. Эти документы стали первыми государственными стандартами, регулирующими применение BIM в строительстве в России.

<sup>51</sup> См. приказ Минстроя России от 13 декабря 2024 года № 860/пр «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований по федеральному государственному строительному надзору».

<sup>52</sup> Приказ Минстроя России от 29 декабря 2014 года № 926/пр «Об утверждении Плана поэтапного внедрения технологий информационного моделирования в области промышленного и гражданского строительства»

<sup>53</sup> СП 301.1325800.2017 Информационное моделирование в строительстве. Правила организации работ производственно-техническими отделами.

<sup>54</sup> СП 328.1325800.2020 Информационное моделирование в строительстве. Правила описания компонентов информационной модели.

<sup>55</sup> СП 331.1325800.2017 Информационное моделирование в строительстве. Правила обмена между информационными моделями объектов и моделями, используемыми в программных комплексах.

<sup>56</sup> СП 333.1325800.2020 Информационное моделирование в строительстве. Правила формирования информационной модели объектов на различных стадиях жизненного цикла.

<sup>57</sup> СП 404.1325800.2018 Информационное моделирование в строительстве. Правила разработки планов проектов, реализуемых с применением технологии информационного моделирования.



В 2019 году были внесены изменения в ГрК РФ, которые заложили правовую основу для использования BIM-технологий в строительной отрасли<sup>58</sup>. На федеральном уровне было урегулировано понятие информационной модели объекта капитального строительства, под которой понимается совокупность взаимосвязанных сведений, документов и материалов об объекте капитального строительства, формируемых в электронном виде на этапах выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, эксплуатации и (или) сноса объекта капитального строительства<sup>59</sup>.

В 2019 году были разработаны первые ГОСТы на основе международных стандартов ISO 19650, в них появился термин «технологии информационного моделирования» (ТИМ), который обозначен как идентичный BIM. Принятые ГОСТы были отменены в 2020 году из-за процедурных нарушений и формулировок, противоречащих Градостроительному кодексу, в котором появилось определение информационной модели. Этот шаг остановил продвижение международных практик и вынудил специалистов вернуться к разработке полностью отечественных стандартов.

По состоянию на 2019 год 22 % организаций (в опросе приняла участие 541 организация)<sup>60</sup> применяли BIM в процессе реализации инвестиционно-строительных проектов. «Одним из ключевых вопросов исследования для организаций, использующих BIM, стал вопрос о причинах, которые подтолкнули организацию к внедрению технологий информационного моделирования. В исследовании 71 % респондентов отметили повышение качества работ, 69 % – повышение эффективности производства (в том числе снижение стоимости и сроков работ, повышение экономической отдачи и рентабельности), 54 % отметили, что причиной внедрения стал поиск путей повышения конкурентоспособности, 23 % внедрили BIM по требованию заказчика. У 81 % респондентов реально полученный в ходе работы с проектами эффект от внедрения BIM превзошел ожидания»<sup>61</sup>.

С 1 января 2022 года в России введены требования обязательного использования ТИМ<sup>62</sup> для всех проектов, финансируемых из бюджетной системы Российской Федерации, на всех этапах жизненного цикла объектов капитального строительства<sup>63</sup>. Однако столкновение с реальностью показало, что такие требования стали серьезной нагрузкой для строительной отрасли и регионов. Несмотря на усилия, реальное внедрение BIM по-прежнему затруднено из-за отсутствия четких и практических регламентов.

Постановление Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2020 года № 1431, регулирующее порядок формирования и ведения информационной модели,

<sup>58</sup> См. Федеральный закон от 27 июня 2019 года № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>59</sup> См. пункт 10.3 статьи 1 ГрК РФ.

<sup>60</sup> Отчет по исследованию «Уровень применения BIM в России 2019» // Конкуратор. URL: <https://www.concurator.ru/index.php?id=43> (дата обращения: 01.10.2024).

<sup>61</sup> Там же.

<sup>62</sup> Федеральный закон от 27 июня 2019 года № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>63</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2021 года № 331 «Об установлении случаев, при которых застройщиком, техническим заказчиком, лицом, обеспечивающим или осуществляющим подготовку обоснования инвестиций, и (или) лицом, ответственным за эксплуатацию объекта капитального строительства, обеспечиваются формирование и ведение информационной модели объекта капитального строительства».



утратило силу в марте 2023 года, и только через год ему на замену было принято постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 2024 года № 614 «Об утверждении Правил формирования и ведения информационной модели объекта капитального строительства, состава сведений, документов и материалов, включаемых в информационную модель объекта капитального строительства и представляемых в форме электронных документов, и требований к форматам указанных электронных документов».

В соответствии с пунктом 8 Правил сведения, документы и материалы подлежат хранению в составе информационной модели объекта капитального строительства в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности субъектов Российской Федерации и единой государственной информационной системе обеспечения градостроительной деятельности «Стройкомплекс.РФ» с момента их включения в такую информационную модель операторами указанных информационных систем и без ограничения срока.

В соответствии с пунктом 9 Правил застройщик, технический заказчик, лицо, обеспечивающее или осуществляющее подготовку обоснования инвестиций, и (или) лицо, ответственное за эксплуатацию ОКС, посредством предоставления доступа к информационным системам, обеспечивающим функции передачи данных между субъектами градостроительных отношений и их регистрации и (или) передачи сведений, документов и материалов по телекоммуникационным каналам связи через операторов информационных систем, направляют информационную модель ОКС в уполномоченные на размещение в ГИСОГД органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в течение пяти рабочих дней со дня утверждения сведений, документов и материалов, входящих в состав такой информационной модели ОКС.

Также появился ряд нормативных требований, принимаемых на региональном уровне. Так, например, в 2021 году комитет города Москвы по ценовой политике в строительстве и государственной экспертизе проектов утвердил требования к информационным моделям линейных объектов – автомобильных дорог<sup>64</sup>, содержащие методические рекомендации по применению BIM-технологий, формируя стандарты для интеграции цифровых решений.

С 1 июля 2024 года вступили в силу требования, обязывающие застройщиков использовать ТИМ для строительства жилья (за исключением индивидуальных жилых домов в границах территории малоэтажного жилого комплекса), которое возводится по федеральному закону № 214-ФЗ от 30 декабря 2004 года «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»<sup>65</sup>.

Безусловно, нормативных требований об обязательном применении ТИМ недостаточно, для реального повсеместного внедрения ТИМ в строительстве участникам отрасли требуются гораздо более серьезные стимулы.

<sup>64</sup> Приказ Москомэкспертизы от 11 октября 2021 года № МКЭ-ОД/21-77 «Об утверждении требований к информационным моделям линейных объектов капитального строительства».

<sup>65</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2021 года №331 «Об установлении случаев, при которых застройщиком, техническим заказчиком, лицом, обеспечивающим или осуществляющим подготовку обоснования инвестиций, и (или) лицом, ответственным за эксплуатацию объекта капитального строительства, обеспечиваются формирование и ведение информационной модели объекта капитального строительства».



### Развитие государственных информационных систем и реестров

Государственные информационные системы (ГИС) играют важную роль в управлении, планировании и оказании государственных услуг в России. В 2019 году общее число ГИС на федеральном уровне превысило 800 систем<sup>66</sup>, не включая многочисленных региональных и ведомственных систем, используемых на локальном уровне. Одной из причин такого разнообразия и множества ГИС является разобщенность между ведомствами. Федеральные органы власти и их подведомственные организации создают и управляют собственными информационными системами, которые часто дублируют функции друг друга.

В условиях отсутствия единого подхода к управлению данными и нежелания делиться информацией между ведомствами, каждая организация предпочитает разрабатывать собственные системы для решения специфических задач, что приводит к появлению многочисленных, порой избыточных систем. В таблице 3.2 представлена выборка федеральных и региональных ГИС, информация которых используется при подготовке документов градостроительного проектирования, а также для анализа возможности предоставления земельных участков для инвестиционно-строительной деятельности (выборка сделана из общего перечня таких систем, опубликованного в отчете Счетной палаты Российской Федерации<sup>67</sup>).

**Табл. 3.2. Общее количество ГИС в федеральных органах исполнительной власти, информация которых может быть полезна для градостроительной деятельности, по состоянию на 2019 год**

| Федеральные органы исполнительной власти, включая уже упраздненные | Количество ГИС в Реестре Роскомнадзора |      | Количество ГИС в Федеральной государственной информационной системе координации информатизации (ФГИС КИ) |            |              |
|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------|
|                                                                    | 2015                                   | 2019 | Всего                                                                                                    | Уникальные | Дублирования |
| Минэкономразвития России                                           | 31                                     | 31   | 56                                                                                                       | 56         | 0            |
| Росавтодор                                                         | 6                                      | 6    | 25                                                                                                       | 25         | 0            |
| Минтранс России                                                    | 4                                      | 4    | 72                                                                                                       | 42         | 30           |
| Минкультуры России                                                 | 4                                      | 4    | 28                                                                                                       | 28         | 0            |
| Росреестр                                                          | 15                                     | 13   | 30                                                                                                       | 23         | 7            |
| Минсельхоз России                                                  | 10                                     | 10   | 27                                                                                                       | 23         | 4            |
| Роснедра                                                           | 6                                      | 6    | 11                                                                                                       | 11         | 0            |
| Россельхознадзор                                                   | 9                                      | 6    | 23                                                                                                       | 10         | 13           |
| Минприроды России                                                  | 1                                      | 1    | 10                                                                                                       | 8          | 2            |
| Минстрой России                                                    | 2                                      | 2    | 9                                                                                                        | 8          | 1            |
| Рослесхоз                                                          | 0                                      | 0    | 8                                                                                                        | 5          | 3            |
| Росводресурсы                                                      | 11                                     | 6    | 7                                                                                                        | 5          | 2            |

Источник: Оценка открытости государственных информационных систем в России – 2020 // Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://roskazna.gov.ru/press/324230> (дата обращения: 01.10.2024)

Из таблицы 3.2 видно значительное количество ГИС в рассматриваемых ведомствах, многие из которых дублируются. При оценке открытости этих систем Счетная

<sup>66</sup> Оценка открытости государственных информационных систем в России – 2020 // Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://roskazna.gov.ru/press/324230> (дата обращения: 01.10.2024).

<sup>67</sup> Оценка открытости государственных информационных систем в России – 2020. Приложение 1 // Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://roskazna.gov.ru/press/324230> (дата обращения: 01.10.2024).



палата Российской Федерации выявила значительные проблемы с доступом к данным и низкий уровень функциональной прозрачности. Различные, в том числе международные, исследования показывают, что открытость ГИС, то есть готовность органов власти отдавать имеющиеся данные другим игрокам, прежде всего бизнесу и НКО, влияет на социально-экономические процессы и показатели<sup>68</sup>.

На примере формирования и развития информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (далее – ИСОГД) за последние 20 лет можно проследить, насколько сложным оказалось организовать эффективный информационный обмен между ведомствами. Так, с 2005 по 2018 год ИСОГД формировались на муниципальном уровне, а в соответствии с частью 2 статьи 57 ГрК РФ (в редакции от 3 августа 2018 года) органы публичной власти в течение семи дней со дня принятия, утверждения или выдачи установленных законом документов и решений в сфере градостроительной деятельности обязаны были направить соответствующие копии в орган местного самоуправления городского округа, орган местного самоуправления муниципального района, применительно к территориям которых принимались указанные документы и решения, а орган местного самоуправления обязан был в течение 14 дней их разместить в ИСОГД.

Однако признание проблемы недостаточной наполняемости и актуальности сведений таких муниципальных ИСОГД, в том числе ввиду неэффективного взаимодействия всех участников, привело к тому, что с 2019 года ведение ИСОГД было передано на уровень субъектов Российской Федерации<sup>69</sup>.

Кроме этого, в 2020 году была создана ГИСОГД Российской Федерации<sup>70</sup>. Анонсировалось что федеральная ГИСОГД обеспечит прозрачность взаимодействия организаций и органов власти всех уровней<sup>71</sup>. В 2023 году ГИСОГД Российской Федерации трансформировалась в единую государственную информационную систему обеспечения градостроительной деятельности «Стройкомплекс.РФ»<sup>72</sup>, которая включает в себя тринадцать подсистем.

Параллельно идет развитие другой государственной информационной системы – «Федеральный портал пространственных данных». В 2021 году утверждена постановлением Правительства Российской Федерации № 2148 от 1 декабря 2021 года госпрограмма «Национальная система пространственных данных»; в 2022 году правительство утвердило положение о федеральной государственной информационной системе «Единая цифровая платформа “Национальная система пространственных данных”» (далее также – Положение о НСПД)<sup>73</sup>. Согласно положению о НСПД, такая система будет включать данные ГИСОГД, направляемые ей в порядке межведомственного взаимодействия, что в дальнейшем может привести к поглощению системы в целях избежания дублирования информации в разных источниках.

<sup>68</sup> The Economic Impact of Open Data: Opportunities for value creation in Europe // European Union. URL: <https://www.europeandataportal.eu/en/highlights/the-economic-impact-of-open-data> (дата обращения: 01.10.2024).

<sup>69</sup> Федеральный закон от 3 августа 2018 года № 2018-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>70</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2020 года № 1558 «О государственной информационной системе обеспечения градостроительной деятельности Российской Федерации».

<sup>71</sup> Информационная система обеспечения градостроительной деятельности выходит на федеральный уровень // Совзонд. URL: <https://sovzond.ru/press-center/news/isogd/7621/> (дата обращения: 01.10.2024).

<sup>72</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 2023 года № 1389 «Об утверждении Правил создания, развития, эксплуатации и ведения единой государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности «Стройкомплекс.РФ», о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2020 г. № 1558».

<sup>73</sup> Постановление Правительства Российской Федерации № 1040 от 7 июня 2022 года.



Согласно пункту 15 Положения о НСПД, представление оператору системы информации, которая вносится в систему, осуществляется в рамках информационного взаимодействия с 12 федеральными ГИС и четырьмя федеральными реестрами и фондами данных, а также региональными, муниципальными и другими информационными системами, содержащими в том числе пространственные данные, региональными фондами пространственных данных (см. табл. 3.3).

**Табл. 3.3. Информационные системы, реестры и банки данных, содержащие информацию о землепользовании и застройке, предоставляемую в НСПД**

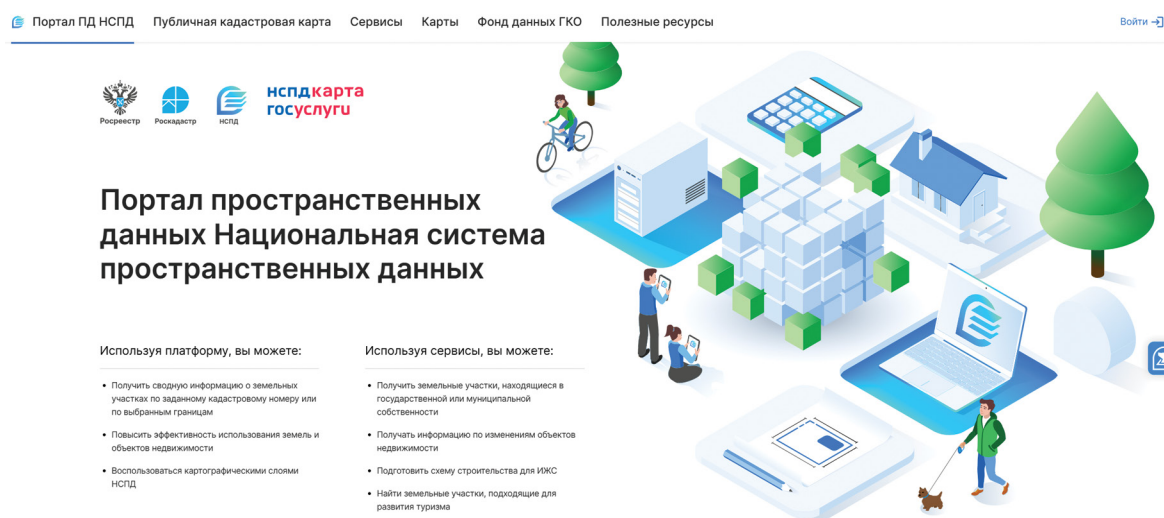
| Информационные системы                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Реестры и банки данных                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Государственная информационная система «Федеральный портал пространственных данных»;</li> <li>2) Федеральная государственная информационная система ведения Единого государственного реестра недвижимости;</li> <li>3) Федеральная государственная информационная система территориального планирования;</li> <li>4) Государственная информационная система обеспечения градостроительной деятельности Российской Федерации</li> <li>5) государственные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности субъектов Российской Федерации, местного самоуправления;</li> <li>6) Государственная информационная система «Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации»;</li> <li>7) Государственный информационный ресурс «Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий»;</li> <li>8) Единая федеральная информационная система о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий;</li> <li>9) Государственная информационная система ведения единой электронной картографической основы государственной регистрации, кадастра;</li> <li>10) Федеральная государственная информационно-аналитическая система «Единая система управления государственным имуществом»;</li> <li>11) Федеральная государственная информационная система «Единый фонд геологической информации о недрах»;</li> <li>12) Федеральная государственная информационная система «Автоматизированная система лицензирования недропользования»;</li> <li>13) иные информационные системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, содержащие в том числе пространственные данные;</li> <li>14) иные информационные системы, содержащие в том числе пространственные данные; поставщики информации – юридические лица, а также в случае выполнения международных обязательств Российской Федерации – иностранные юридические лица, международные организации, органы иностранных государств (за исключением случаев, когда представление информации, которая вносится в систему из информационных систем иностранных юридических лиц, международных организаций, иностранных государств, запрещено или ограничено в соответствии с федеральным законом, указом Президента Российской Федерации), органы Союзного государства</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Государственный адресный реестр;</li> <li>2) Государственный лесной реестр;</li> <li>3) Государственный водный реестр;</li> <li>4) Федеральный фонд данных дистанционного зондирования Земли из космоса;</li> <li>5) региональные фонды пространственных данных</li> </ol> |

Источник: Положение о федеральной государственной информационной системе «Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных», утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации № 1040 от 7 июня 2022 года, пункт 15

Главная страница Портала пространственных данных Национальной системы пространственных данных показана на рис. 3.2.



Рис. 3.2. Главная страница портала пространственных данных  
Национальной системы пространственных данных



Источник: Портал пространственных данных «Национальная система пространственных данных». URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 15.10.2025)

Рис. 3.3. Сервисы портала пространственных данных

## Сервисы НСПД

|                                                                                                                 |                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ЗЕМЛЯ ПРОСТО</b><br>Предоставление земельных участков в собственность или аренду                             | <b>ЗЕМЛЯ ДЛЯ СТРОЙКИ</b><br>Выбрать земельный участок, подходящий для строительства                                                 |
| <b>ЗЕМЛЯ ДЛЯ ТУРИЗМА</b><br>Выбрать земельный участок, подходящий для развития туризма                          | <b>МОИ ОБЪЕКТЫ НЕДВИЖИМОСТИ</b><br>Получайте информацию по изменениям объектов недвижимости                                         |
| <b>ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ПРОРАБОТКА ОНЛАЙН</b><br>Узнайте сводную информацию по участку                             | <b>СОГЛАСОВАНИЯ В СТРОЙКЕ</b><br>Получить согласования, требуемые для разрешения на строительство                                   |
| <b>КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ</b><br>Инструмент для принятия решения о развитии территории                 | <b>ИНДИВИДУАЛЬНОЕ ЖИЛИЩНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО</b><br>Разместить дом на участке теперь просто                                             |
| <b>ЯЗЫКИ НАРОДОВ АРКТИКИ</b><br>Информация о коренных народах Арктики                                           | <b>ВСТРАИВАЕМЫЙ КАРТОГРАФИЧЕСКИЙ КОМПОНЕНТ ФГИС ЕЦП НСПД</b><br>Интеграция картографических данных и функций в другие системы       |
| <b>МОЙ АДРЕС</b><br>Уточнить расположение адреса Вашего объекта недвижимости на карте                           | <b>ЗЕМЛЯ ДЛЯ ФЕРМЕРА</b><br>Выбрать земельный участок, подходящий для фермерства                                                    |
| <b>ВИЗУАЛИЗАЦИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ДАННЫХ</b><br>Инструмент для отображения пространственных объектов на карте    | <b>ПОМОЩНИК ИЗЫСКАТЕЛЯ</b><br>Предоставление изыскателям сведений по территории изысканий                                           |
| <b>МЕСТА ДЛЯ МАЛОГО БИЗНЕСА</b><br>Предоставление земель для использования или размещения объектов              | <b>КОМПЛЕКСНЫЕ КАДАСТРОВЫЕ РАБОТЫ</b><br>Информация о территориях выполнения ККР, проверка карты-плана                              |
| <b>АНАЛИТИКА РЫНКА НЕДВИЖИМОСТИ</b><br>Получение аналитических данных на основе сделок с объектами недвижимости | <b>ФОРМИРОВАНИЕ ТЕМАТИЧЕСКИХ ПОЛЬЗОВАТЕЛЬСКИХ КАРТ</b><br>Создание тематических карт по диапазону и распределению данных            |
| <b>СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ КАРТЫ</b><br>Предоставление расширенных инструментов по работе с картой       | <b>КОНСТРУКТОР АНАЛИЗА ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ДАННЫХ</b><br>Инструмент для настройки параметров пространственного анализа в сервисах НСПД |

Источник: Портал пространственных данных «Национальная система пространственных данных». URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 15.10.2025)



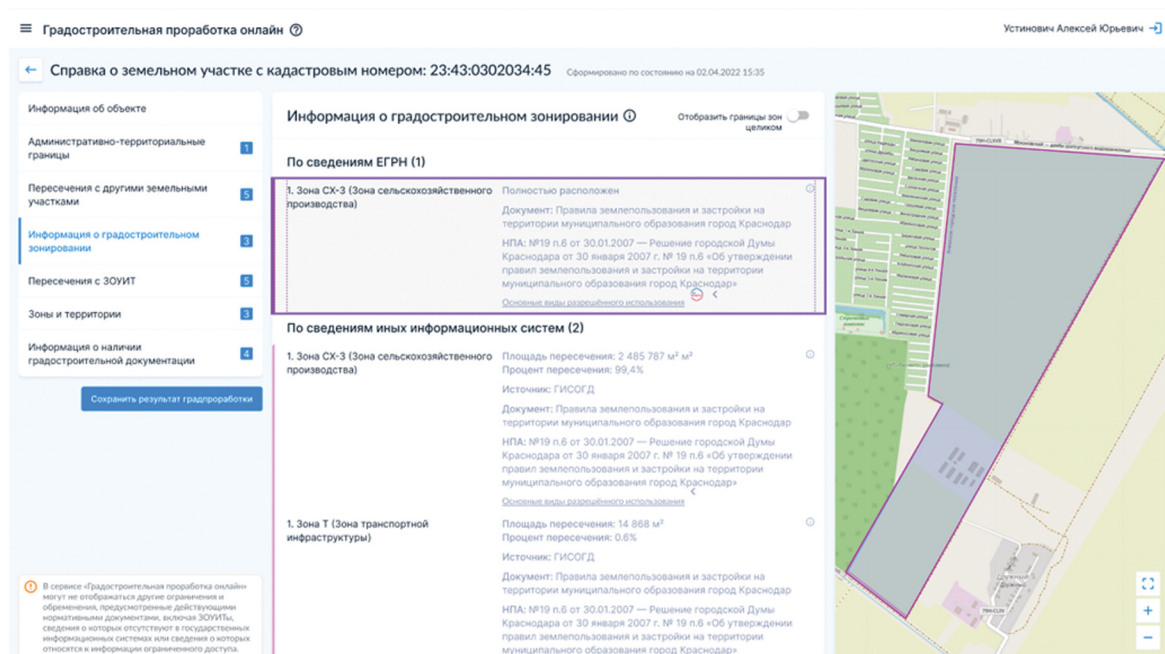
Задачи портала довольно амбициозны, предполагается развитие сервисов по предоставлению онлайн-услуг. Например, сервис «Мои объекты недвижимости» объединяет пространственные данные из различных государственных информационных систем, чтобы устранить ошибки и противоречия в сведениях, пользователи смогут отслеживать изменения данных по объектам и их окружению, анализировать рынок недвижимости, прогнозировать развитие территорий.

Опция «Земля просто» поможет подбирать земельные участки, подавать заявления на государственные и муниципальные услуги по приобретению прав в упрощенной форме. В целом по состоянию на октябрь 2025 года на портале представлено 14 онлайн-сервисов (см. рис. 3.3).

Сервис «Согласования в стройке» оптимизирует процедуры, связанные с процессом строительства, а специальный сервис «Индивидуальное жилищное строительство» упростит процедуры для людей и застройщиков при взаимодействии с органами власти.

Сервис «Градостроительная проработка онлайн» позволяет получать информацию о возможностях использования земельного участка (в том числе не образованного, на который нельзя еще получить ГПЗУ) (см. рис. 3.4). Сервисом предусмотрено предоставление комплексной информации о режимах и регламентах использования земельных участков, о зонах с особыми условиями использования территории (по данным не только ЕГРН, но и ГИСОГД и иных ГИС).

**Рис. 3.4. Сервис «Градостроительная проработка»**



Источник: Портал пространственных данных «Национальная система пространственных данных». URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 01.10.2024)

Регионы развивают собственные цифровые платформы для взаимодействия с застройщиками, а также для управления градостроительной деятельностью в целом.

Например, в Москве создана экосистема «Строимпросто», которая представляет собой многофункциональный портал для застройщиков и других участников стройотрасли, где представлены различные инструменты и сервисы для их работы. Проект создан для широкого круга специалистов в сфере строительства, от застройщиков



и девелоперов до юристов и представителей органов власти. На сайте предлагается бесплатная градостроительная проработка земельного участка, что делает более прозрачными условия выбора земельного участка без стартовых вложений.

В целях установления единых подходов к идентификации объектов капитального строительства в городе Москве, обеспечения органов исполнительной власти города Москвы и организаций актуальной информацией о строящихся (реконструируемых), введенных в эксплуатацию на территории города Москвы объектах капитального строительства постановлением Правительства Москвы от 4 октября 2022 года № 2125-ПП введен Цифровой паспорт объекта, утвержден порядок формирования и актуализации цифровых паспортов объектов капитального строительства, ведения реестра цифровых паспортов объектов капитального строительства, присвоения и применения уникального идентификационного номера объекта капитального строительства.

В Московской области в июле 2024 года запущена<sup>74</sup> автоматизированная информационная система Центра содействия строительству (АИС ЦСС) – платформа для координации всех услуг, оказываемых застройщикам, включая цифровые паспорта объектов, сопровождение проектирования, строительства, подключения к ресурсам и контроль (надзор)<sup>75</sup>. Система интегрирована с Единой государственной информационной системой (ЕГИС) и информационной системой обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) и выстроена на идеологии, при которой государство берет на себя значительную часть бюрократических задач застройщиков, выступая как их «аутсорсинговый партнер» на протяжении всего процесса строительства.

В Единую цифровую среду интегрированы не только Госуслуги и ИСОГД, но и ведомственные информационные системы (ВИС). В контексте инвестиционно-строительного цикла Московской области это специализированные информационные системы, которые используются различными ведомствами для управления и координации конкретных задач в строительной сфере, среди них:

- ВИС геоданных – система, которая отвечает за хранение и обработку географической информации, необходимой для планирования строительства;
- ВИС торгов и управления имуществом – используется для администрирования торговых процессов и управления муниципальной и государственной собственностью;
- ВИС сетевых ресурсов – система для координации и учета инженерных сетей, их размещения и подключения к объектам строительства;
- ВИС контрольной и надзорной деятельности – система, отвечающая за мониторинг строительных объектов, их соответствие установленным нормам и требованиям и т. д.

Интеграция в единую цифровую среду ведомственных информационных систем обеспечивает эффективный обмен данными и координацию действий между различными государственными органами и организациями в процессе сопровождения строительства.

<sup>74</sup> Запущена цифровая экосистема «АИС Центр содействия строительству» // Сметана. URL: <https://smeta-na.ru/novosti/zapushhena-cifrovaya-ekosistema-ais-centr-sodejstviya-stroitelstvu/> (дата обращения: 01.10.2024).

<sup>75</sup> Центр содействия строительству при Правительстве Московской области. URL: <https://css.mosreg.ru/main#main> (дата обращения: 01.10.2024).



### 3.3. Международный опыт в сфере цифровизации строительства и управления инвестиционно-строительным циклом

#### **Цифровизация строительства**

Как показывает анализ международного опыта развития цифровых сервисов для застройщиков<sup>76</sup>, такие сервисы являются частью более комплексных цифровых площадок взаимодействия всех субъектов градостроительной деятельности в городе, охватывающих все стадии градостроительного процесса, от планирования развития города в целом до проектирования отдельных объектов, ядром которых являются цифровые двойники городов как обширные базы постоянно обновляемых машиночитаемых данных.

Таким образом, на современном этапе задача снижения административных барьеров и ускорения инвестиционно-строительного цикла лежит далеко не только в плоскости упрощения или сокращения административных процедур, а в изменении моделей управления инвестиционно-строительным циклом каждого отдельного объекта и моделей управления градостроительным развитием города в целом с использованием цифровых технологий.

Так, к примеру, автоматизированная проверка проекта здания в форме информационной модели на соответствие градостроительным требованиям и требованиям безопасности требует наличия реестров таких требований в машиночитаемом виде. Но если таких реестров нет или качество данных в них недостаточно высокое, то нет возможности автоматизированной проверки, а значит, нет возможности ускорить прохождение процедуры экспертизы или получения разрешения на строительство, а в итоге нет и стимула для контролирующих органов в своей работе внедрять новые способы проверки проектов и работать с информационными моделями вместо традиционной проектной документации.

Сегодня во всех странах ведется работа по цифровизации процесса строительства, который можно условно представить четырьмя уровнями (см. рис. 3.5):

- уровень 1: начальная точка (бумажный документооборот);
- уровень 2: электронные формы документов, проектная документация в электронном 2D-формате (сохраняется много ручных действий, геоинформационные системы не цифровизированы);
- уровень 3: автоматизированные действия, проектная документация в форме информационной модели, проектирование (от 3D до 10D)<sup>77</sup> (ручные действия сокращены, геоинформационные системы не цифровизированы);

<sup>76</sup> См. главу 6 книги «Градостроительство: международный опыт регулирования и управления» // Фонд «Институт экономики города», 2023. URL: <https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/gradostroitelstvo.pdf> (дата обращения: 25.09.2025).

<sup>77</sup> 3D – объектно ориентированное моделирование, используется для геометрии и дает лучшую визуализацию проекта.

4D – время, помогает отслеживать и контролировать продолжительность проекта, оптимизируя планирование и улучшая координацию команды.

5D – стоимость, поддерживает автоматическое извлечение объемов зданий из информационной модели, экономя время на ручных процессах отбора и делая процесс оценки более точным и эффективным.

6D – эксплуатация. Собранная и смоделированная информация, такая как данные о конфигурации и производительности материалов, поможет на этапе технического обслуживания проекта.

7D – оценка устойчивости, поддерживает составление расчетов энергопотребления для оптимизации производительности всего здания.

8D – охрана труда и безопасность на этапе проектирования и строительства. Позволяет прогнозировать несчастные случаи на основе проектирования и разработки мер по смягчению последствий. В конечном счете можно добиться более безопасного проектирования, обозначив риски и позволив контролировать угрозы потенциально неконтролируемых опасностей, таких как тайфуны и землетрясения.

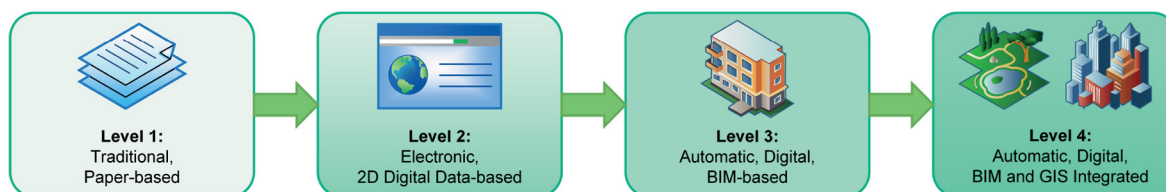
9D – бережливое строительство, сокращение отходов.

10D – индустриализация строительства с оптимизацией всего жизненного цикла строительного процесса с помощью цифровизации.



- уровень 4: автоматизированные действия, проектная документация в форме информационной модели (от 3D до 10D) (ручные действия минимизированы, геоинформационные системы цифровизированы и интегрированы с информационными моделями объектов капитального строительства).

**Рис. 3.5.** Эволюция процесса цифровизации выдачи разрешения на строительство по мере цифровизации управления градостроительными процессами в городе



Источник: Раскрытие фактического прогресса в области цифровых разрешений на строительство: повышение осведомленности с помощью критического обзора состояния дел. Ноябрь 2021. URL: [https://www.researchgate.net/publication/356570139\\_Unveiling\\_the\\_Actual\\_Progress\\_of\\_Digital\\_Building\\_Permit\\_Getting\\_Awareness\\_through\\_a\\_Critical\\_State\\_of\\_the\\_Art\\_Review](https://www.researchgate.net/publication/356570139_Unveiling_the_Actual_Progress_of_Digital_Building_Permit_Getting_Awareness_through_a_Critical_State_of_the_Art_Review) (дата обращения: 05.09.2025)

В настоящее время Россия находится на пути к третьему уровню, но ввиду отсутствия требований как к формату предоставляемых материалов и результатов инженерных изысканий, так и к ГИСОГД как публично достоверному реестру сведений, актуальному в каждый момент обращения к такому реестру, отсутствует возможность планомерного перехода к полноценной цифровизации строительного процесса (четвертый уровень), при котором и проектирование, строительство, и контроль за этими процессами осуществляются в значительной степени в автоматизированном режиме.

Из рисунка 3.6 видно, что процедура получения разрешения на строительство от бумажной двигалась в направлении цифровизации. Вторая ступень эволюции – это электронная подача документов на основе двухмерных (2D) документов (горизонтальные или вертикальные планы, фасады, разрезы и т. д.), ставшая уже традиционной. Затем, на третьем этапе, использование для выдачи разрешений на основе информационной модели зданий (BIM). Примеры такой процедуры только формируются в ряде стран в виде экспериментальных решений.

Четвертая ступень эволюции – это интеграция ГИС-BIM (GeoBIM). Дело в том, что данные из геоинформационной системы (ГИС) не могут быть просто переданы в программное обеспечение BIM. Обе системы говорят на разных технических языках и имеют разную семантику. Инструменты BIM не содержат и не позволяют управлять географической информацией в масштабе района. Тем не менее моделирование городских данных имеет решающее значение для поддержки автоматизированных процессов проверки норм градостроительного зонирования (отступы от границ земельного участка до пятна застройки, максимальный процент застройки земельного участка и т. д.). С другой стороны, современные ГИС-приложения также не хранят всю необходимую информацию о здании. Даже если бы это было возможно, взаимодействие между средами ГИС и BIM проблематично и не имеет общего стандарта данных, что требует работы над интеграцией этих двух систем.

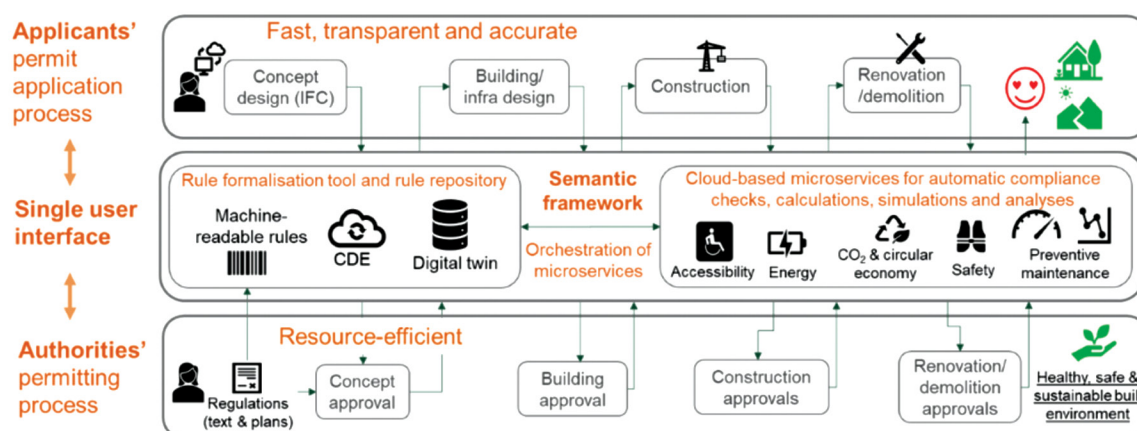
Последние экспериментальные проекты, опубликованные на сайте Открытого геопространственного консорциума<sup>78</sup>, свидетельствуют об актуальности проблемы и поиске оптимальных решений для интеграции данных систем ГИС и BIM.

<sup>78</sup> Geotech IE – Открытый геопространственный консорциум. URL: <https://www.ogc.org/initiatives/geotech-ie/> (дата обращения: 01.10.2024).



Например, проект ACCORD Horizon Europe (2022–2025) направлен на автоматизацию процессов получения разрешений на строительство и соблюдения нормативных требований с использованием BIM и других источников данных. ACCORD разрабатывает семантическую структуру, которая будет продемонстрирована в пяти реальных строительных проектах по всей Европе<sup>79</sup>: Финляндия, Эстония, Германия, Великобритания и Испания. Структура включает в себя семантическую совместимость, инструмент формализации правил и интегрированные микросервисы для проверки разрешений на строительство и подтверждения соответствия проекта техническим и градостроительным требованиям (см. рис. 3.6).

Рис. 3.6. Автоматизация процесса получения разрешения на строительство



Примечание. Applicants' permit application process – процесс подачи заявления на получение разрешения заявителем, Single user interface – пользовательский интерфейс, Authorities' permitting process – процесс выдачи разрешений органами публичной власти, Fast, transparent and accurate – быстрый, прозрачный и точный, Rule formalisation tool and rule repository – инструмент формализации правил (машиночитаемых) и облачного хранения правил с использованием цифрового двойника, Resource-efficient – ресурсосберегающий, Semantic framework – семантическая структура, Cloud-based microservices for automatic compliance checks, calculations, simulations and analysis – облачные микросервисы для автоматизированного контроля соответствия требованиям, расчетов, моделирования и анализа

Источник: Проект автоматизации выдачи разрешений на строительство и соблюдения нормативных требований. URL: <https://accordproject.eu/about/> (дата обращения: 01.10.2024)

Автоматизация процесса получения разрешения на строительство предполагает, что BIM-модели (IFC) на стадии концепции и проектирования передаются через пользовательскую интерфейсную систему, используется CDE (облачная общая среда данных) и цифровой двойник города для хранения и проверки данных с применением машиночитаемых правил и требований к объекту (в том числе требований безопасности). Облачные микросервисы позволяют проводить автоматизированную проверку соблюдения норм, расчетов, симуляций и анализов по различным параметрам, таким как энергоэффективность, безопасность, доступность и другие.

Внедрение проекта ACCORD в Испании сосредоточено на автоматизации проверки соблюдения городских норм, включая опасные материалы и прибрежное законодательство. Процесс получения разрешений будет применяться как в государственных, так и в частных зданиях на этапах проектирования и строительства объекта, с использованием данных BIM и кадастра в качестве основных источников исходных данных. Автоматизация проверки соответствия нормативным требованиям будет

<sup>79</sup> Конференция «Градостроительство: цифровые платформы разрешений на строительство». 2023. URL: [https://www.youtube.com/watch?v=otv\\_VIAgNhk](https://www.youtube.com/watch?v=otv_VIAgNhk) (дата обращения: 01.10.2024).



сосредоточена на требованиях к зонированию, технических требованиях (например, конструктивных, пожарных) и экологических требованиях (например, к энергии, углероду, отходам). Более подробная схема цифрового разрешения на строительство в пилотном проекте Испании представлена на официальном сайте проекта<sup>80</sup>.

В результате апробации на пилотных проектах в разных странах цифровых разрешений на строительство в 2024 году проект ACCORD выпустил цифровую онтологию проверки соответствия обязательным требованиям проекта, результатов инженерных изысканий, процессов строительства, а также выдачи необходимых разрешений под названием Architecture Engineering and Construction Compliance Checking and Permitting Ontology<sup>81</sup>. Эта онтология была протестирована с помощью нормативных актов из некоторых отобранных стран, таких как Великобритания, Финляндия и Испания, продемонстрировав ее способность семантизировать весь процесс проверки соответствия, что свидетельствует о ее практической применимости и общеотраслевом значении. Этот открытый ресурс содержит методологию цифровизации нормативных актов, которая может быть применена и является критически важным этапом для цифровизации проверки соответствия во всей отрасли.

Интересным примером интеграции ГИС и BIM является город Масдар-Сити в пригороде Абу-Даби (ОАЭ)<sup>82</sup>. «Тематические слои в базе геоданных включают такую информацию, как транспортная инфраструктура, растительность, дренажные системы, различные структурные элементы, границы, биоразнообразие, здания и сооружения, инженерные коммуникации, а также рельеф местности, батиметрические данные, данные дистанционного зондирования и др. В слои электронной карты также включены сведения из табличных баз данных, GPS-координаты и геопривязанные фотографии. Вся информация, связанная со строительными работами, в том числе затраты, календарный график и данные слежения за содержанием углерода, объединена на основе единого критерия – местоположения, что облегчает и повышает эффективность ее использования и комплексного анализа»<sup>83</sup>. При создании города использовался архитектурный подход «пассивного проектирования», максимального учета климатических особенностей и обращения сил природы в преимущества города. Все эти особенности содержатся в геоданных и учитываются в BIM-моделировании застройки и ветровой среды, а затем – в проектных решениях, благодаря которым центр города поднят на семиметровый подиум и ориентирован таким образом, чтобы улавливать преобладающие ветры пустыни и направлять их по узким, затененным улицам, из-за чего в этом районе на 10 градусов прохладнее, чем в центре Абу-Даби.

Сингапур занимал первое место в мире по получению разрешения на строительство в рейтинге Всемирного банка Doing Business<sup>84</sup>. Общие сроки рассмотрения заявок, процесса их обработки и выдачи необходимых документов в Сингапуре значительно сократились – со 102 до 26 дней. «Это позволило земельным властям Сингапура экономить приблизительно 843,6 млн долларов год, в дополнение

<sup>80</sup> Блок-схема цифрового разрешения на строительство // Accord Project. URL: [https://accordproject.eu/wp-content/uploads/2023/03/Spanish\\_v2\\_As-is-building-permit-processes-in-ACCORD.pdf](https://accordproject.eu/wp-content/uploads/2023/03/Spanish_v2_As-is-building-permit-processes-in-ACCORD.pdf) (дата обращения: 01.10.2024).

<sup>81</sup> Цифровая онтология проверки соответствия обязательным требованиям проекта, результатов инженерных изысканий, процессов строительства, а также выдачи необходимых разрешений // GitHub. URL: <https://github.com/Accord-Project/aec3po?tab=readme-ov-file> (дата обращения: 01.10.2024).

<sup>82</sup> Официальный сайт города Масдар. URL: <https://www.masdarcity.ae/sustainable-urban-development/net-zero> (дата обращения: 17.10.2024).

<sup>83</sup> ГИС помогает обеспечить соответствие Масдар-Сити целям нулевого баланса выбросов углерода и безотходного хозяйствования // Esri. URL: <https://arcreview.esri-cis.ru/2014/05/11/creation-of-the-oasis-source-in-the-desert/> (дата обращения: 17.10.2024).

<sup>84</sup> Doing Business // The World Bank Group. URL: <https://databank.worldbank.org/source/doing-business> (дата обращения: 30.08.2024).



к транзакционным издержкам в 118,4 млн долларов в год. Последнее обстоятельство позволило вывести Сингапур на первое место в рейтинге Всемирного банка Doing Business в 2007 году и на протяжении 14 лет удерживать лидирующие позиции в списке стран по получению разрешений на строительство»<sup>85</sup>.

Управление строительством и строительной индустрией в Сингапуре возложено на *Building and Construction Authority (BCA)*. Это агентство является главным регулятором в сфере строительства, им разработаны электронные процессы для подачи и согласования строительной документации. Концепция Integrated Digital Delivery (IDD) подразумевает интеграцию всех участников строительного проекта на цифровой платформе. С 2013 года правительство Сингапура начало требовать предоставления BIM в электронном виде для строительных проектов площадью более 20 тыс. кв. м. В 2015 году все электронные BIM-заявки требовались для проектов площадью более 5 тыс. кв. м. Внедрение BIM в Сингапуре превосходит все рекомендации и подает пример в мировом масштабе.

В 2023 году принимается законопроект *Building and Related Works (Miscellaneous Amendments)*<sup>86</sup>, направленный на обновление регулирования строительной отрасли и внедрение новой системы CORENET X, которая упрощает подачу и согласование строительных документов.

CORENET X переводит текущую нормативно-правовую базу в машиночитаемые правовые требования и обеспечивает совместный рабочий процесс проверки проектной документации, выполненной с использованием BIM-технологий. Интегрированный процесс в рамках CORENET X улучшит управление, будет способствовать синергии между агентствами и предложит оптимизированную интегрированную цифровую витрину «единого окна».

Проект CORENET X был инициирован в 2018 году с целью использования таких технологий, как информационное моделирование зданий (BIM) и автоматизация, для трансформации процесса получения разрешений регулирующих органов для строительных работ. CORENET X задуман как будущая экосистема разрешений регулирующих органов, переопределяющая взаимодействие между правительством и бизнесом как единая интегрированная цифровая витрина. «X» означает квантовый скачок как в технологиях, так и в рабочих процессах. Это новая операционная модель, в которой особое внимание уделяется интеграции и лучшему дизайну.

Запланированы следующие этапы внедрения CORENET X в Сингапуре<sup>87</sup>.

В Сингапуре разрешение на строительство необходимо получать через цифровую платформу CORENET X (см. рис. 3.7). Это обновленная версия системы для электронной подачи заявок и согласований, разработанная для упрощения и ускорения процесса взаимодействия между различными строительными агентствами и проектными командами.

На рисунке 3.7 показано взаимодействие между строительной индустрией и государственными органами через Coordinated BIM Model и Collaboration Platform. Представители строительной отрасли подают данные через CORENET X Portal, где происходит автоматизированная проверка модели. Государственные агентства предоставляют скоординированный ответ через Collaboration Platform.

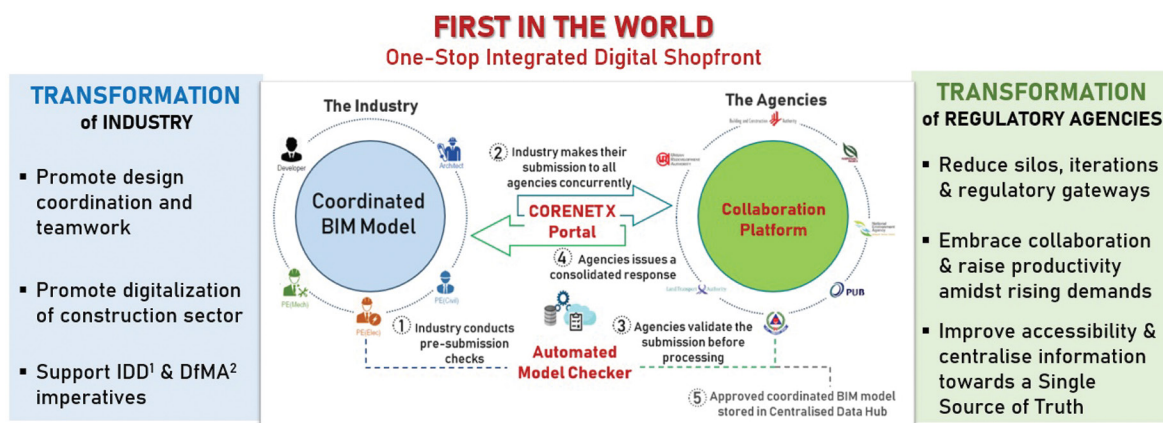
<sup>85</sup> Сингапур готов развивать цифровые технологии Казахстана // Exclusive. URL: <https://exclusive.kz/expertiza/smart/14318/> (дата обращения: 30.08.2024).

<sup>86</sup> Building and Related Works (Miscellaneous Amendments) Bill 2023 // Ministry of National Development. URL: [https://www.mnd.gov.sg/newsroom/parliament-matters/speeches/view/building-and-related-works-\(miscellaneous-amendments\)-bill-2023](https://www.mnd.gov.sg/newsroom/parliament-matters/speeches/view/building-and-related-works-(miscellaneous-amendments)-bill-2023) (дата обращения: 30.08.2024).

<sup>87</sup> CORENET X. Building and Construction Authority. URL: <https://www1.bca.gov.sg/regulatory-info/building-control/corenet-x> (дата обращения: 30.08.2024).



Рис. 3.7. Модель единой цифровой платформы CORENET X для строительных процессов в Сингапуре



<sup>1</sup> IDD is the use of digital technologies to integrate work processes and connect stakeholders working on the same project throughout the construction and building life-cycle

<sup>2</sup> DfMA is a continuum of various technologies and methodologies that promote offsite fabrication from prefabricated components to fully integrated assemblies across the structural, architectural and Mechanical/ Electrical disciplines.

Примечание. IDD is the use of digital technologies to integrate work processes and connect stakeholders working on the same project throughout the construction and building life cycle – IDD это использование цифровых технологий для интеграции рабочих процессов и объединения заинтересованных сторон, работающих над каким-либо проектом, на протяжении всего жизненного цикла строительства; First in the world one-stop integrated digital shopfront – первая в мире универсальная интегрированная цифровая витрина услуг; transformation of industry – трансформация промышленности; transformation of regulatory agencies – трансформация регулирующих органов; Promote design coordination and teamwork – способствует координации проектирования и командной работе; Reduce silos, iterations & regulatory gateways – сокращение количества изолированных процедур и итераций; Promotes digitalization of construction sector – способствует цифровизации строительного сектора; Improve accessibility & centralise information towards a Single Source of Truth – повышение доступности и централизация информации в едином достоверном источнике

Источник: Управление по строительству (BCA). URL: <https://www1.bca.gov.sg/regulatory-info/building-control/corenet-x/more-information> (дата обращения: 30.08.2024)

Трансформация помогает централизовать информацию для всех участников. Работа единой цифровой платформы поддерживает использование цифровых технологий для интеграции рабочих процессов и участников на всех этапах строительства: от проектирования до строительства и ввода в эксплуатацию. Это позволяет более эффективно координировать действия всех участников и улучшать взаимодействие, а также поддерживает методологию, направленную на упрощение и оптимизацию проектирования с целью производства и сборки компонентов вне строительной площадки, что снижает затраты и ускоряет процесс строительства за счет модульных решений (DFMA – Design for Manufacturing and Assembly).

Для подачи заявки на разрешение на строительство через CORENET X потребуется следовать нескольким основным шагам:

- первый шаг включает регистрацию проекта в системе CORENET X. Важно отметить, что процесс подачи в CORENET X требует совместной подачи с участием других специалистов, таких как квалифицированные лица (QP), отвечающие за различные аспекты проекта;
- после регистрации проекта необходимо загрузить и заполнить необходимые электронные формы через портал. Можно скачать шаблоны форм и синхронизировать их с системой для корректного заполнения;
- после заполнения формы необходимо прикрепить все необходимые документы. Эти документы должны быть подписаны цифровыми подписями всех участников проекта;



– в завершение процесса необходимо выбрать соответствующее агентство для подачи заявки и отправить заявку на рассмотрение. После успешной подачи можно отслеживать статус проекта через портал.

CORENET X призван изменить текущую практику работы специалистов над проектом изолированно с несколькими департаментами публичной власти, иногда с использованием разных версий проектной документации, на ту, где консультанты собираются вместе, сотрудничают заранее, чтобы согласовать свои проекты и создать единую скоординированную BIM-модель.

### **Модели управления инвестиционно-строительным циклом**

Повышение доступности цифровых технологий позволяет менять представление и об этапности строительного процесса, составе участников проектов и структуре контрактных отношений между ними. В профессиональной литературе, посвященной теме производительности труда в строительстве, повышения эффективности и качества продукта в строительстве, отмечается, что, несмотря на массовую цифровизацию других отраслей экономики, строительная индустрия не воспользовалась возможностями цифровых технологий и инноваций для повышения производительности<sup>88</sup>.

В своем отчете McKinsey Global Institute изучили причины отставания роста производительности труда в строительной отрасли и показали, что структура контрактов является одним из самых серьезных препятствий для повышения производительности труда в строительной отрасли. Штрафы, риски и вознаграждения в процессе заключения контракта по-разному влияют на участников, что приводит к неприятию риска и слабому сотрудничеству. В отчете отмечается, что традиционные методы заключения контрактов часто ведут к конфликтам и снижению производительности из-за неэффективного распределения рисков и отсутствия сотрудничества между сторонами.

В своем отчете McKinsey отмечает, что без улучшения контрактной системы во всей отрасли прогресс в достижении общей цели повышения производительности труда будет практически невозможен. Непредвиденное поведение может быть результатом некоторых распространенных стимулов, встречающихся в рамках договоров на строительство (см. табл. 3.4).

**Табл. 3.4. Описание стимулов и конфликтного поведения участников строительных контрактов**

| Участник строительного проекта | Стимулы                                          | Конфликтное поведение                                                                                                      |
|--------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Застройщик                     | Сдать проект в установленные сроки               | Постоянно подгонять подрядчиков и поставщиков к ускорению производства и доставки; привлечение экспедиторов                |
|                                | Получить оптимальное соотношение цены и качества | Стремление сократить расходы во всем статьям (например, подрядчики, поставщики, рабочая сила, коммунальные услуги и т. д.) |
|                                | Избежать привлекающих внимание неудач            | Привлечение лучших подрядчиков и перекладывание на них всех рисков                                                         |

<sup>88</sup> Reinventing construction: a route to higher productivity, February 2017 // McKinsey Global Institute. URL: <https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/business%20functions/operations/our%20insights/reinventing%20construction%20through%20a%20productivity%20revolution/mgi-reinventing-construction-a-route-to-higher-productivity-full-report.pdf> (дата обращения: 01.10.2024).



Окончание табл. 3.4.

| Участник строительного проекта                                                    | Стимулы                                      | Конфликтное поведение                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Генеральный подрядчик                                                             | Максимизация прибыли                         | Взимать плату за любые изменения объема и подавать иски, продлевать проект                                                                                                                                              |
|                                                                                   | Финансовая стабильность                      | Получать поэтапные платежи; заморозить работу до очередной выплаты                                                                                                                                                      |
| Проектировщик/архитектор                                                          | Показать творческое преимущество и репутацию | Предоставлять чертежи и проекты в произвольном порядке, а не так, как того требуют подрядчики                                                                                                                           |
|                                                                                   | Минимизация усилий и ресурсов                | Работать в соответствии с доступностью собственных ресурсов и собственным графиком, а не в соответствии с графиком проекта                                                                                              |
| Субподрядчик                                                                      | Оптимизация ресурсов                         | Использовать самую дешевую рабочую силу и технику; в случае возникновения вопросов предъявлять претензии                                                                                                                |
| Поставщик материалов                                                              | Финансовая стабильность                      | Высокая маржа на сырье, логистику и т. д.                                                                                                                                                                               |
| Производители оригинального оборудования для изделий с длительным сроком поставки | Финансовая стабильность                      | Продавать технологию или продукт, которые являются наиболее прибыльными, а не наиболее подходящим решением для застройщика                                                                                              |
| Поставщик остального оборудования                                                 | Максимизация прибыли                         | Уменьшить стоимость услуг субподрядчика за счет переговоров, претензий, изменений и продления проекта                                                                                                                   |
|                                                                                   |                                              | Низкая мотивация к соблюдению стандартов качества, охраны труда, безопасности и окружающей среды, если генеральный подрядчик или застройщик не проводит тщательный строительный контроль с привлечением третьей стороны |

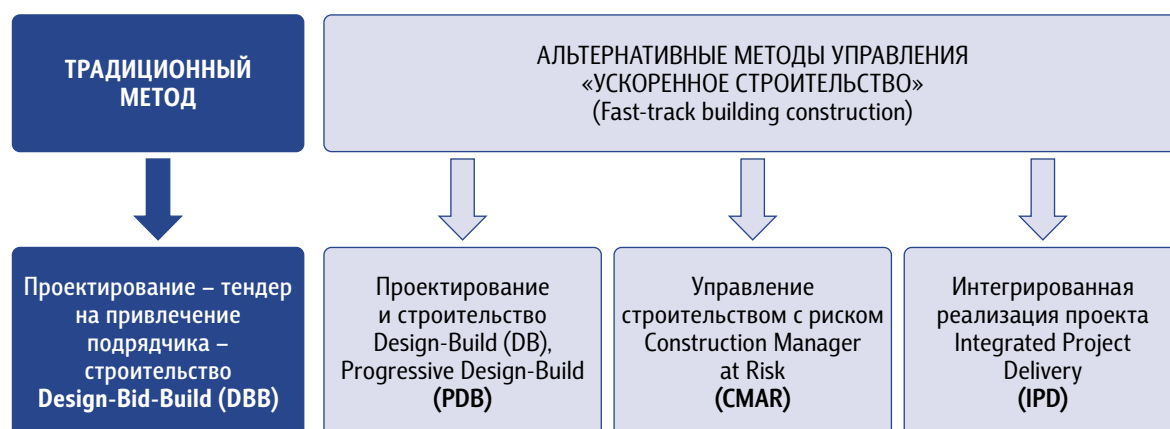
Источник: Reinventing construction: a route to higher productivity February 2017 // McKinsey Global Institute. URL: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/operations/our%20insights/reinventing%20construction%20through%20a%20productivity%20revolution/mgi-reinventing-construction-a-route-to-higher-productivity-full-report.pdf> (дата обращения: 01.10.2024)

Сегодня в мире активно развиваются альтернативные традиционной модели управления проектом, призванные не только сократить время и затраты на реализацию проекта, но и повысить качество работ за счет более эффективного взаимодействия участников проекта и сокращения противоречий в их стимулах и мотивациях – так называемые модели ускоренного строительства (fast-track building construction) (см. рис. 3.8).

В США, например, в последние 10 лет наблюдается тенденция к сокращению доли проектов, реализуемых по традиционной модели раздельных и выполняемых разными подрядчиками этапов проектирования и строительства (метод design-bid-build, DBB), и к увеличению доли проектов, реализуемых по альтернативным моделям. В 2018–2021 годах доля таких проектов составила 81 %, тогда как в 2013–2017 годах она составляла 73 %. При этом наиболее востребованной является модель реализации проекта под ключ (design-build, DB) (44 % проектов), а на втором месте – модель управления проектами в условиях риска (construction manager at risk, CMAR), предполагающая привлечение в проект нового участника – управляющего рисками, который координирует работу проектировщиков, нанимает и контролирует подрядчиков и гарантирует заказчику выполнение проекта без превышения заранее определенной максимальной гарантированной цены (см. рис. 3.9).



**Рис. 3.8. Методы управления инвестиционно-строительным циклом объекта в международной практике**

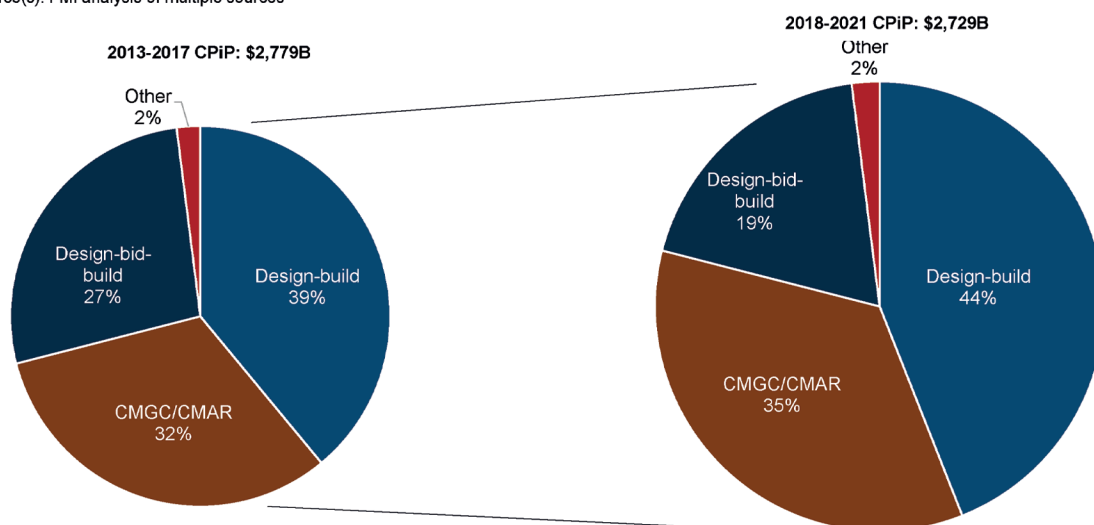


Применение методов рассмотрено на примере следующих стран: США, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Сингапур, Финляндия, Норвегия, Франция, Германия, Швеция, Белоруссия

Источник: составлено авторами на основе доклада «Методы управления инвестиционно-строительным циклом» // The Pennsylvania State University. URL: <https://psu.pb.unizin.org/buildingconstructionmanagement/chapter/project-delivery-methods/> (дата обращения: 01.08.2024)

**Рис. 3.9. Распределение применяемых методов управления инвестиционно-строительным циклом объекта в США в 2013–2017 годах и в 2018–2021 годах**

**Distribution of delivery method utilization**  
Source(s): FMI analysis of multiple sources

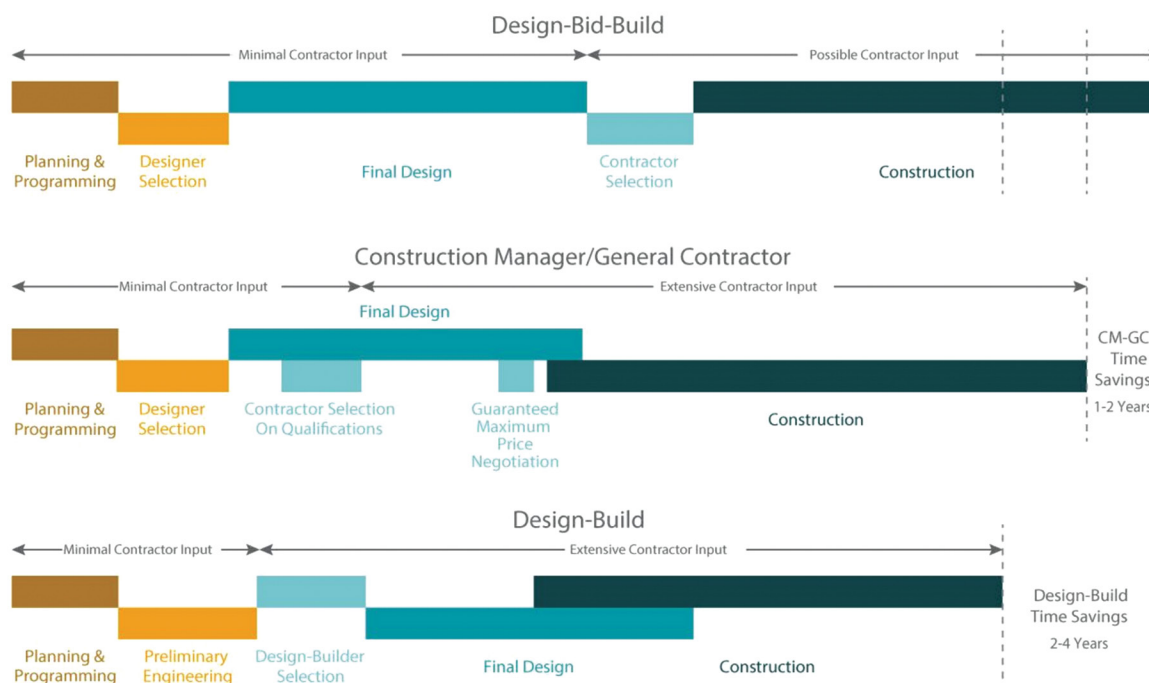


Источник: Отчет FMI по методам реализации проектов. URL: <https://dev-dbia.pantheonsite.io/wp-content/uploads/2018/06/Design-Build-Market-Research-FMI-2018.pdf> (дата обращения: 10.08.2024)

По различным оценкам, применение модели «под ключ» позволяет сократить сроки проекта на один-два года, а применение модели «управляющий проектом в условиях риска» – на два-четыре года по сравнению с традиционной моделью (см. рис. 3.10).



**Рис. 3.10. Сравнение продолжительности инвестиционно-строительного цикла при использовании методов DBB (design-bid-build), CMAR (construction manager at risk), DB (design-build)**



Источник: Project Delivery Methods Schedule // Nebraska DOT. URL: <https://dot.nebraska.gov/media/rdgdjrw/ndor-tia-presentation-mpo.pdf> (дата обращения: 04.08.2024)

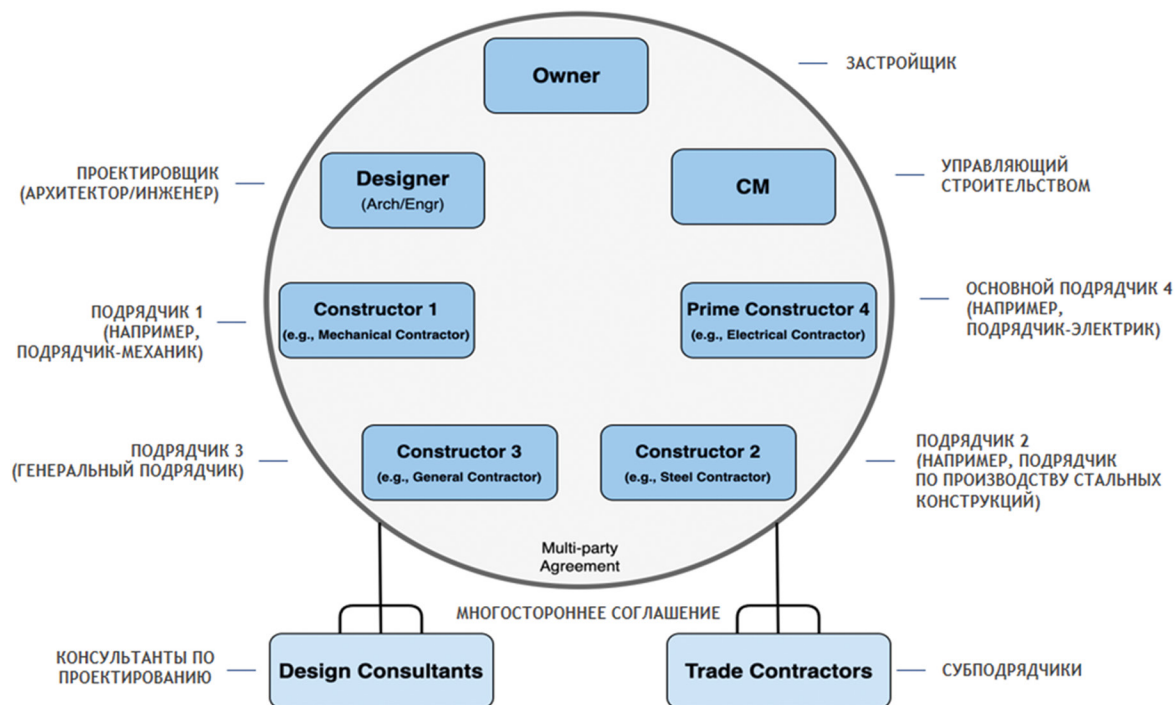
Наиболее прогрессивной в настоящее время является модель интегрированной реализации проекта (Integrated Project Delivery, IPD). Таковым является метод управления инвестиционно-строительным циклом объекта капитального строительства, представляющий из себя интегрированную (комплексную) модель реализации проекта. Данный метод основан на принципах совместной работы всех участников проекта, начиная с ранних этапов его разработки до завершения строительства, и направлен на максимальную оптимизацию процессов и улучшение взаимодействия между всеми участниками проекта, такими как застройщик, проектировщики, подрядчики, инженеры и другие стороны.

Метод характерен тем, что застройщик, проектировщик и подрядчик подписывают единый договор, в соответствии с которым одной командой участвуют в разработке проекта и строительстве, а также делят между собой прибыль или убытки проекта (см. рис. 3.11). Все участники имеют доступ к информации о проекте, что способствует более открытому взаимодействию и минимизирует вероятность ошибок.

Из рисунка 3.11 видно, что все участники проекта подписывают многостороннее соглашение. При необходимости они нанимают дополнительных консультантов и специализированных подрядчиков для выполнения определенных частей проекта.



**Рис. 3.11.** Схема функционального взаимодействия участников инвестиционно-строительного цикла в рамках метода «Интегрированная реализация проекта» (IPD)



Источник: Методы реализации проектов // Университет штата Пенсильвания. URL: <https://psu.pb.unizin.org/buildingconstructionmanagement/chapter/project-delivery-methods/> (дата обращения: 05.09.2025)

Применение метода IPD требует, чтобы застройщик собрал основных участников в контрактную команду в идеале как можно раньше. Такое раннее создание и согласование целей проекта приводит к более раннему вовлечению проектной команды по сравнению с другими методами управления инвестиционно-строительным циклом объекта капитального строительства. На этапе предварительного проектирования команда IPD определяет все параметры проекта, на реализацию которых она будет связана контрактом.

Преимущества данного метода очевидны:

- 1) возможность начать строительные работы параллельно разработке проектной документации для последующих этапов, что сокращает сроки реализации проектов (см. рис. 3.7);
- 2) раннее вовлечение всех участников, коммуникация и совместная ответственность повышает заинтересованность в успехе проекта, снижает вероятность ошибок и проблем на разных этапах и в целом способствует снижению рисков в проекте;
- 3) решение финансовых вопросов становится более прозрачным и управляемым, прибыль и убытки распределяются на основе вклада и риска каждого участника, что способствует оптимизации бюджета проекта;
- 4) поощряется использование инновационных технологий и методов, что помогает адаптироваться к изменениям или нестандартным ситуациям.

Интегрированная реализация проекта (IPD) – это контрактная форма, ориентированная на максимально тесное взаимодействие между заказчиком строительства,



генеральным проектировщиком и генеральным подрядчиком, который участвует в инвестиционном проекте от самой ранней, предпроектной стадии до сдачи объекта в эксплуатацию. Цель IPD – создание интегрированной команды, все члены которой делят риски и несут ответственность за достижение целей проекта, таких как соблюдение бюджета, сроков и качественных характеристик, что побуждает участников к общему успеху и снижает конфликты, возникающие из-за разрозненных интересов. IPD считается наиболее продвинутой моделью реализации инвестиционно-строительных проектов в международной практике.

Одно из ключевых преимуществ заключается в том, что модель управления IPD выстраивает гибкие процессы планирования и реализации инвестиционно-строительных проектов, что требует высокого уровня координации и доверия между участниками. В России для реализации таких процессов требуется развитие культуры управления проектами, основанной на сотрудничестве, что пока еще является вызовом. Многие компании ориентированы на модель вертикального подчинения, когда крупный застройщик создает фирму и собирает в нее всех специалистов: проектировщиков, инженеров, строителей, где участники не разделяют ответственность за весь проектный цикл, в то время как модель IPD построена на многостороннем соглашении, альянсе.

IPD-методология включает не только практику партнерской реализации проектов, но и бережливое строительство, чтобы эффективно решать несколько проблем в современном строительстве, таких как низкая производительность труда и неоправданные потери, перерасход времени, проблемы качества и конфликты во время строительства среди ключевых заинтересованных сторон, включая владельца, проектировщика и генподрядчика. Бережливое строительство (lean – от англ. «lean production», «lean manufacturing») заявлено в Стратегии развития строительной отрасли и ЖКХ<sup>89</sup>. В Стратегии под бережливым строительством понимается «управленческая концепция, призванная сократить все возможные виды затрат, которые возникают в процессе производства (потери материалов, времени и усилий), в целях получения максимально возможной стоимости»<sup>90</sup>. Иными словами, «бережливое строительство» не может быть вне контекста модели управления строительством.

Также модель IPD наиболее эффективно раскрывает потенциал технологии информационного моделирования зданий (BIM), так как их совместное применение позволяет интегрировать данные, процессы и ресурсы на всех стадиях жизненного цикла объекта. В условиях IPD цифровая модель, созданная с помощью BIM, становится единой информационной средой, где участники проектирования и строительства работают над проектом в реальном времени. Такое взаимодействие устраняет барьеры между участниками инвестиционно-строительного процесса, минимизирует ошибки и переработки, обеспечивает оперативное принятие решений и ускоряет обнаружение и разрешение конфликтов. BIM-платформа, интегрированная в рамках IPD, способствует более точному управлению затратами и соблюдению сроков, повышая прозрачность и ответственность на каждом этапе проекта.

В рамках действующего законодательства в различных странах возможно создание условий для совместного управления проектом, но это требует адаптации договоров для модели IPD и серьезного пересмотра подходов к организации сотрудничества и распределению ответственности между всеми участниками проекта. Модель IPD направлена на преодоление разобщенности, которая часто встречается при использовании традиционных контрактных моделей.

<sup>89</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 года № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года»

<sup>90</sup> Там же.



### 3.4. Предложения по внедрению перспективной модели управления инвестиционно-строительным циклом объекта капитального строительства

В условиях тотальной цифровой трансформации и внедрения цифровых технологий в различные сферы государственной деятельности внедрение механизмов, обеспечивающих применение автоматизированных инструментов обработки информации, формирования баз данных, взаимодействия органов государственной власти с субъектами предпринимательской деятельности, представляется крайне важной и актуальной задачей.

Внедрение принципов проактивного взаимодействия при предоставлении государственных услуг в строительстве, а также существенная цифровизация всего строительного процесса требуют интеграции всех участников процесса и информации, сведений, документов, которыми они обмениваются, в *единой цифровой среде*. Такая интеграция позволит осуществлять подготовку результата той или иной услуги в упреждающем режиме, еще до подачи заявления на предоставление услуги, при условии полной информации о жизненной или бизнес-ситуации и доступе к такой информации (с согласия заявителя) органов и организаций, предоставляющих услуги.

В этой связи представляется необходимым формирование в качестве отдельной цифровой платформы *цифровой площадки взаимодействия участников строительства* (далее – ЦПВ) – единой платформы, которая обеспечивала бы совместную работу не только органов государственной власти, предоставляющих государственные услуги, их подведомственных организаций, но и застройщиков, а также таких участников строительства, как ресурсоснабжающие организации, экспертные организации, организации метрополитена, поставщики строительных материалов, организации в сфере строительного подряда, оказания услуг в строительстве в целях предоставления в электронной форме государственных и иных необходимых услуг в процессе реализации строительного проекта. Именно на базе такой ЦПВ в дальнейшем планируется осуществлять предоставление услуг в строительстве в комплексном (пакетном) формате – возможности одновременного получения застройщиком по электронной заявке всей необходимой разрешительной документации по стадиям жизненного цикла проекта.

**Рис. 3.12.** Требования к перспективной модели управления инвестиционно-строительным циклом



**Возможность одновременной работы в контуре** ЦПВ всех участников строительства (субъектов, прямо или косвенно вовлеченных в строительный процесс)



**Обеспечение принципа публичной достоверности и актуальности информации, необходимой для проектирования и строительства, в режиме реального времени (вместо библиотеки архивных данных) (информация об исходных условиях для проектирования, иных требованиях)** (по аналогии с принципом публичной достоверности сведений ЕГРН как гарантии чистоты сделок с объектами недвижимости)



**Автоматизация процессов проверки** документов / проектных решений / строительных мероприятий и их последующее подтверждение уполномоченными должностными лицами



**Внедрение «умных» алгоритмов для определения бизнес-ситуаций, в которых необходимо проактивное предоставление услуг, а также для управления режимами доступа** участников строительства к базам данным на ЦПВ



На рисунке 3.12 представлены требования к перспективной модели управления инвестиционно-строительным циклом, реализуемой в единой цифровой среде.

На рисунке 3.13 представлены пять обязательных условий трансформации системы данных, оборот которых осуществляется при реализации перспективной модели управления инвестиционно-строительным циклом.

**Рис. 3.13. Пять обязательных условий трансформации системы данных, оборот которых осуществляется при реализации инвестиционно-строительного цикла**

1. Инженерные изыскания подготавливаются в форме, позволяющей осуществлять их использование при формировании и ведении информационной модели объекта капитального строительства
2. Проектная документация, рабочая документация, исполнительная документация объекта капитального строительства подготавливаются в форме информационной модели
3. Иные документы по проекту строительства объекта капитального строительства (в том числе задание на проектирование), загружаемые на ЦПВ заявителем, имеют цифровой машиночитаемый формат
4. Требования, установленные градостроительным регламентом, проектом планировки территории и проектом межевания территории (за исключением случаев, если в соответствии с ГрК РФ подготовка проекта планировки территории и проекта межевания территории не требуется), соответствие проектной документации которым подтверждается разрешением на строительство в соответствии со статьями 51 ГрК РФ, имеют цифровой машиночитаемый формат
5. Требования технических регламентов, санитарно-эпидемиологические требования, требования в области охраны окружающей среды, требования государственной охраны объектов культурного наследия, требования к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, соответствие результатов инженерных изысканий и проектной документации которым является предметом экспертизы проектной документации в соответствии с частью 5 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, имеют цифровой машиночитаемый формат

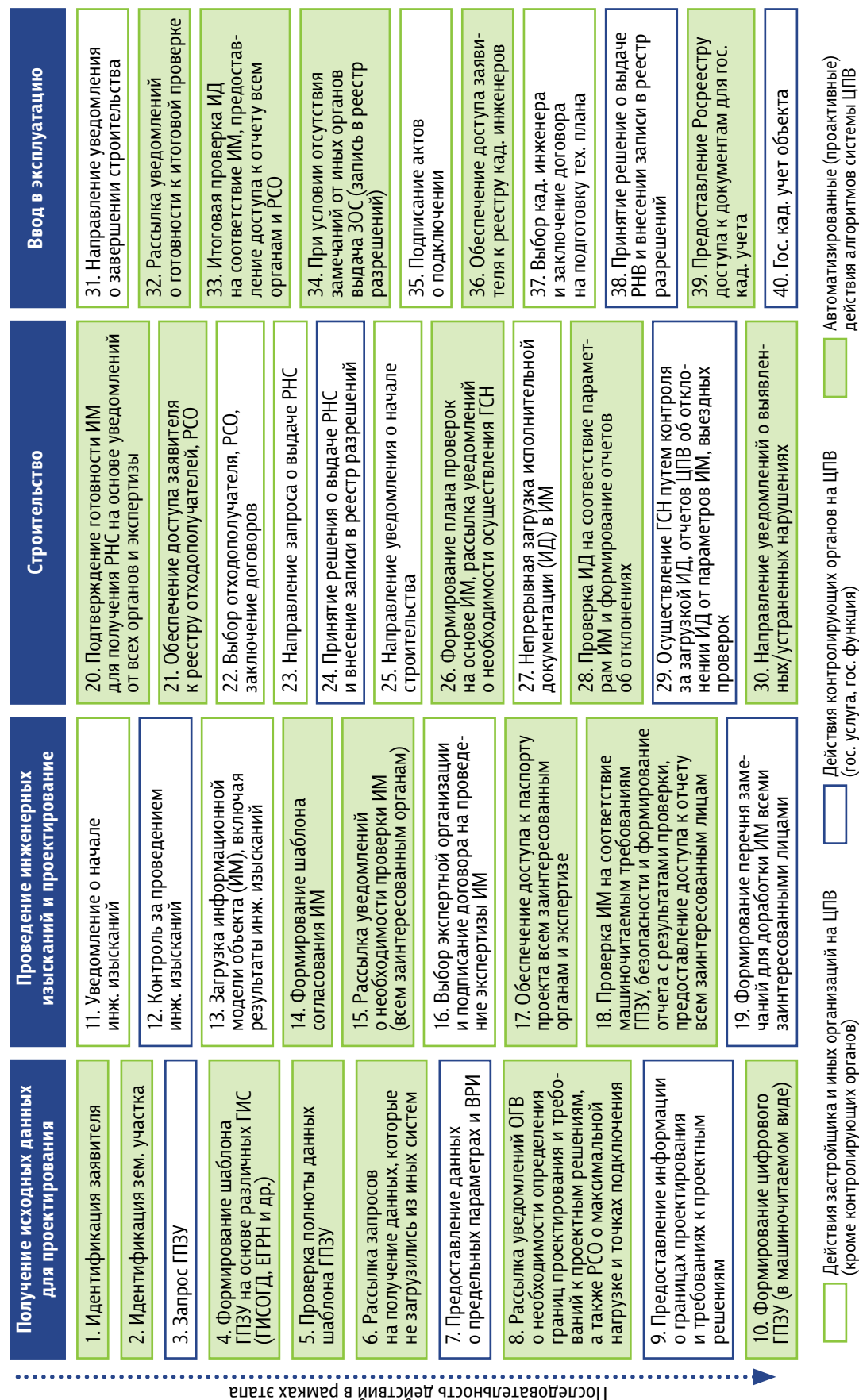
Источник: составлено автором

Указанное цифровое пространство направлено на обеспечение выполнения одновременно нескольких функций:

- 1) обеспечение формирования масштабной и публично достоверной базы данных, содержащей огромный массив сведений (в том числе о строящихся объектах капитального строительства, о проектной, рабочей и исполнительной документации, разрешительных документов, об ограничениях по использованию отдельных земельных участков, территорий);
- 2) обеспечение организационного и правового взаимодействия участников строительного процесса таким образом, чтобы участие в таком процессе застройщика как субъекта, инициирующего конкретные градостроительные процедуры, было сведено к минимуму. Целью такого взаимодействия должна быть такая организация процесса обмена сведениями, документами и процесса принятия решений, которая обеспечивала бы непрерывность строительного процесса, а также частичную или полноценную автоматизацию процессов обработки документов (сведений), представленных в системе, процессов обеспечения доступа к указанным сведениям участников строительства, актуализации соответствующих документов (сведений), а также автоматизации процессов проверки документов, выполненных работ на предмет соответствия обязательным требованиям к строительству объекта капитального строительства;



Рис. 3.14. Перспективная модель управления инвестиционно-строительным циклом



Источник: составлено автором



3) обеспечение включения во взаимодействие не только органов государственной власти, но и организаций, экспертов, участвующих в предоставлении иных услуг в строительной сфере, без которых реализация строительных проектов невозможна (ресурсоснабжающих организаций, экспертных организаций, кадастровых инженеров и т. д.).

Предлагается в качестве перспективной модели управления инвестиционно-строительным циклом предусмотреть внедряемую в международной практике модель BIM-based construction permit, в рамках которой осуществляются автоматизированные действия, ведется работа с проектной документацией в форме информационной модели (от 3D до 10D) (ручные действия минимизированы), городская геоинформационная система представляет собой постоянно обновляемый цифровой двойник города, интегрированный с информационными моделями объектов капитального строительства.

Схематично перспективная модель управления инвестиционно-строительным циклом объекта капитального строительства, включающая целевое видение перечня, последовательности, форм и форматов взаимодействий в рамках инвестиционно-строительной деятельности, а также участников таких взаимодействий, представлена на рисунке 3.14.

Представленная на рисунке 3.15 перспективная модель управления инвестиционно-строительным циклом предусматривает 40 действий в одной из трех форм (см. табл. 3.5).

**Табл. 3.5. Формы действий на Цифровой площадке взаимодействия в рамках перспективной модели управления инвестиционно-строительным циклом**

| Форма действий                                                                                                                                                                                                                                       | Количество действий |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Государственные услуги (функции)                                                                                                                                                                                                                     | 8                   |
| Действия застройщика односторонние или по взаимодействию с организациями, предоставляющими необходимые и обязательные услуги и не являющимися подведомственными органам публичной власти (в частности РСО, организации негосударственной экспертизы) | 11                  |
| Автоматизированные действия цифровой площадки, обеспечивающие проактивный режим предоставления указанных услуг                                                                                                                                       | 21                  |
| ИТОГО                                                                                                                                                                                                                                                | 40                  |

Источник: составлено автором

Проектные решения формируются в формате информационной модели: с использованием алгоритмов системы ЦПВ (а в перспективе – с помощью технологии искусственного интеллекта, внедренной в систему ЦПВ) осуществляется проверка документов на предмет соответствия машиночитаемым требованиям, обеспечение доступа к паспорту проекта и согласование отдельных мероприятий, а также рассылка автоматических уведомлений о необходимости осуществления участниками проекта своих функций.

Участниками ЦПВ наряду с органами государственной власти, предоставляющими государственные услуги, реализующими государственные функции, являются также ресурсоснабжающие организации, экспертные организации, кадастровые инженеры. При необходимости в предоставлении государственных услуг также участвуют и подведомственные органам государственной власти, органам местного самоуправления организации: предполагается, что застройщику не потребуются взаимодействовать с такими подведомственными организациями, поэтому на схеме их



действия не отражены (исключением может являться услуга государственной экспертизы в случаях, когда проводится именно государственная экспертиза). По мере развития системы в контур взаимодействия могут быть включены и финансовые организации, участвующие в проекте (банки, страховые компании), что позволит застройщику осуществлять практически все бизнес-процессы с использованием цифровой среды.

Как видится, представленная выше перспективная модель может быть внедрена поэтапно (см. рис. 3.15).

**Рис. 3.15. Этапы перехода от текущей к перспективной модели управления инвестиционно-строительным циклом объектов капитального строительства**



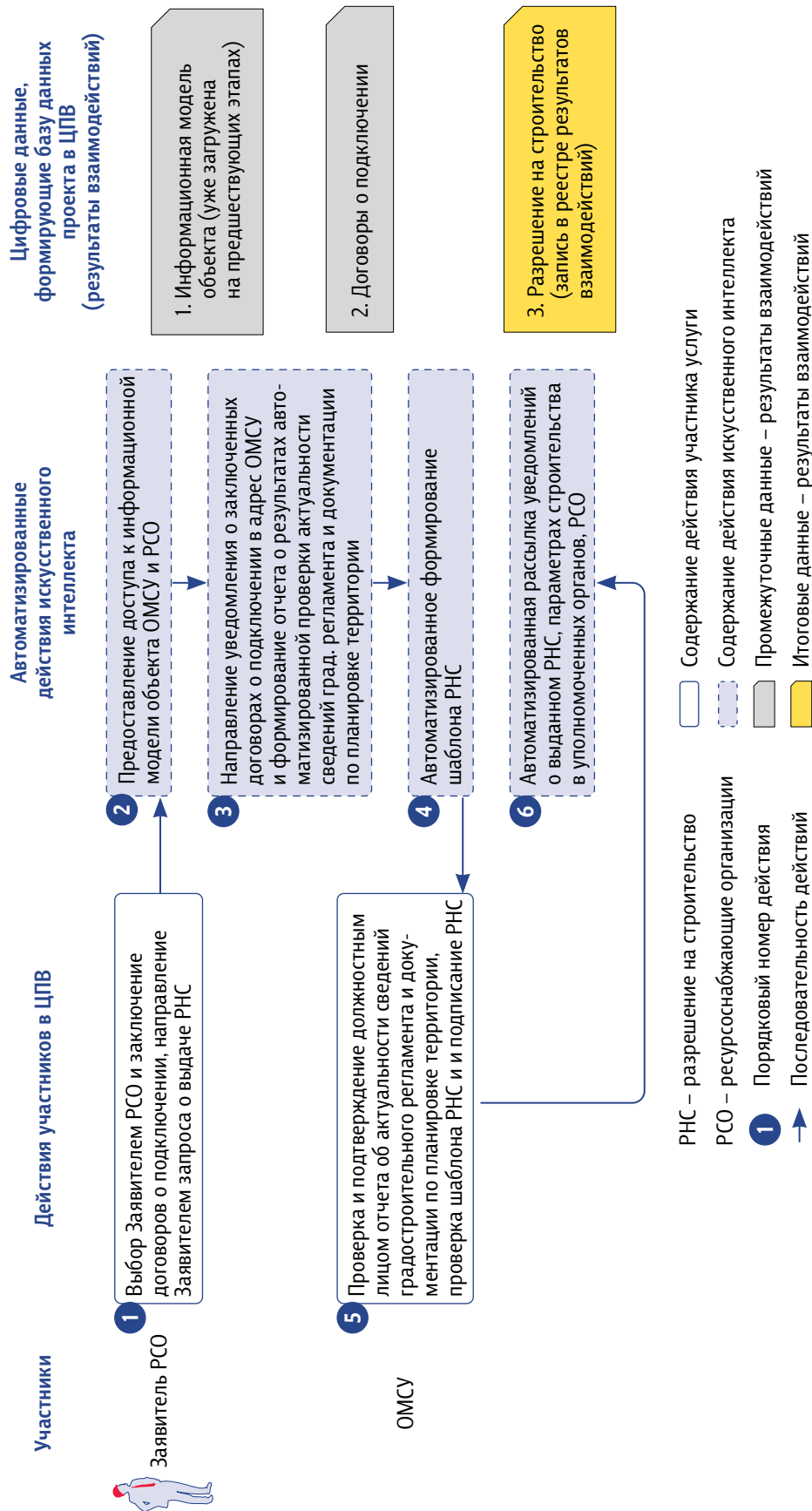
ОГВ – органы государственной власти,  
ОМСУ – органы местного самоуправления,  
ЦИМ ОКС – цифровая информационная модель объекта капитального строительства,  
РД – рабочая документация,  
ИД – исполнительная документация,  
PCO – ресурсоснабжающая организация

Источник: составлено автором

Ниже на рисунке 3.16 в качестве примера представлена схема процесса предоставления услуги «Разрешение на строительство» с учетом внедрения перспективной модели управления инвестиционно-строительным циклом объектов капитального строительства и алгоритмов автоматизированной проверки проектных решений. Следует отметить, что именование ее услугой в перспективе будет носить номинальный характер, так как соответствующие действия будут осуществляться в контексте непрерывного процесса взаимодействия участников градостроительного проекта на ЦПВ.



Рис. 3.16. Схема процесса предоставления услуги «Предоставление разрешения на строительство» в рамках перспективной модели управления инвестиционно-строительным циклом



Источник: составлено автором



В целях оптимизации порядка предоставления услуги «Предоставление разрешения на строительство», а также внедрения механизмов ее предоставления в проактивном режиме в рамках перспективной модели управления предлагаются следующие нововведения:

- 1) обеспечение возможности подачи заявления на получение разрешения на строительство после прохождения комплексной проверки проектных решений в электронном виде на ЦПВ (в формате полноценной информационной модели);
- 2) предоставление одновременного доступа к проектным решениям, прошедшим комплексную проверку, таким участникам строительства, как орган местного самоуправления, уполномоченный на выдачу разрешения на строительство, и ресурсоснабжающие организации (указанное предложение позволит исключить необходимость неоднократного предоставления застройщиком одних и тех же сведений, документов, а также материалов проектной документации в адрес каждой из ресурсоснабжающих организаций);
- 3) организационно-техническое обеспечение процесса согласования условий и подписания договоров на подключение (технологическое присоединение) в соответствии с выданными застройщику техническими условиями, определяющими максимальную нагрузку подключения, до получения разрешения на строительство на ЦПВ (у застройщика к моменту выхода на строительную площадку будут документально подтверждены договорные отношения со всеми ресурсоснабжающими организациями);
- 4) формирование шаблона разрешения на строительство в форме электронного образа документа (включая также сведения о подключении строящегося объекта к сетям инженерно-технического обеспечения);
- 5) проверка должностным лицом отчетов о результатах комплексной проверки проектных решений и подписание разрешения на строительство;
- 6) автоматическое информирование о выдаче разрешения на строительство и направление соответствующего уведомления участникам строительства, а также обеспечение доступа к выданному разрешению на строительство.

Рассмотрим подробнее предложения по внедрению перспективной модели управления инвестиционно-строительным циклом.

### **1. Реализация концепции *BIM-based construction permit* в управлении инвестиционно-строительным циклом**

Цель: переход к реальной модели пяти-шести цифровых комплексных услуг в строительстве вместо 32 мероприятий (статья 5.2 ГрК РФ) и более 700 документов для этих мероприятий

Для этого предлагается в законодательстве Российской Федерации предусмотреть:

- 1) включение всех участников строительства (в первую очередь РСО) в единые регламенты взаимодействия, в том числе в межведомственное взаимодействие, включение услуг РСО по подключению ОКС к сетям в региональные перечни услуг, необходимых и обязательных для государственных и муниципальных услуг в соответствии с Федеральным законом № 210-ФЗ;
- 2) переход от административных регламентов отдельных государственных и муниципальных услуг к таким единым регламентам взаимодействия (введение обязанности организаций и экспертов, предоставляющих услуги, необходимые и обязательные для предоставления государственных и муниципальных услуг, подчиняться единым регламентам взаимодействия);



- 3) полномочия субъектов Российской Федерации расширять предмет федеральных процедур в целях реализации региональных и муниципальных полномочий, в частности, включать в предмет разрешения на строительство проверку проектной документации на соответствие требованиям благоустройства, устанавливать требования к дополнительным разделам проектной документации (например, проектные решения за границами земельного участка объекта капитального строительства в части примыканий к дорогам общего пользования). На момент подготовки настоящей книги законодательство запрещает регионам и органам местного самоуправления вводить собственные процедуры для застройщиков, но у них есть собственные полномочия в градостроительной сфере, в том числе по установлению требований, затрагивающих процессы проектирования и строительства, за выполнением которых необходимо осуществлять контроль;
- 4) переход от отдельной проверки проектной документации, построенного объекта на соответствие требованиям безопасности (в рамках экспертизы, государственного строительного надзора) и на соответствие иным требованиям (в рамках выдачи разрешений на строительство, на ввод объекта в эксплуатацию) к комплексной проверке информационной модели здания на соответствие всем обязательным требованиям в рамках единой процедуры (единого строительного аудита) (подробно см. главу 4 настоящей книги).

## **2. Трансформация региональных ГИСОГД в публично достоверные цифровые ГИС (цифровые двойники), содержащие юридически значимые данные и интегрированные с информационными моделями проектируемых и существующих зданий и иных объектов**

Цель: создание возможности для планомерного перехода к полноценной цифровизации строительного процесса, при котором и проектирование, строительство, и контроль за этими процессами осуществляются с использованием инструментов автоматизированной проверки.

В настоящее время ввиду отсутствия требований как к формату предоставляемых материалов и результатов инженерных изысканий, так и к ГИСОГД как публично достоверному реестру сведений, актуальному в каждый момент обращения к такому реестру, такая возможность отсутствует.

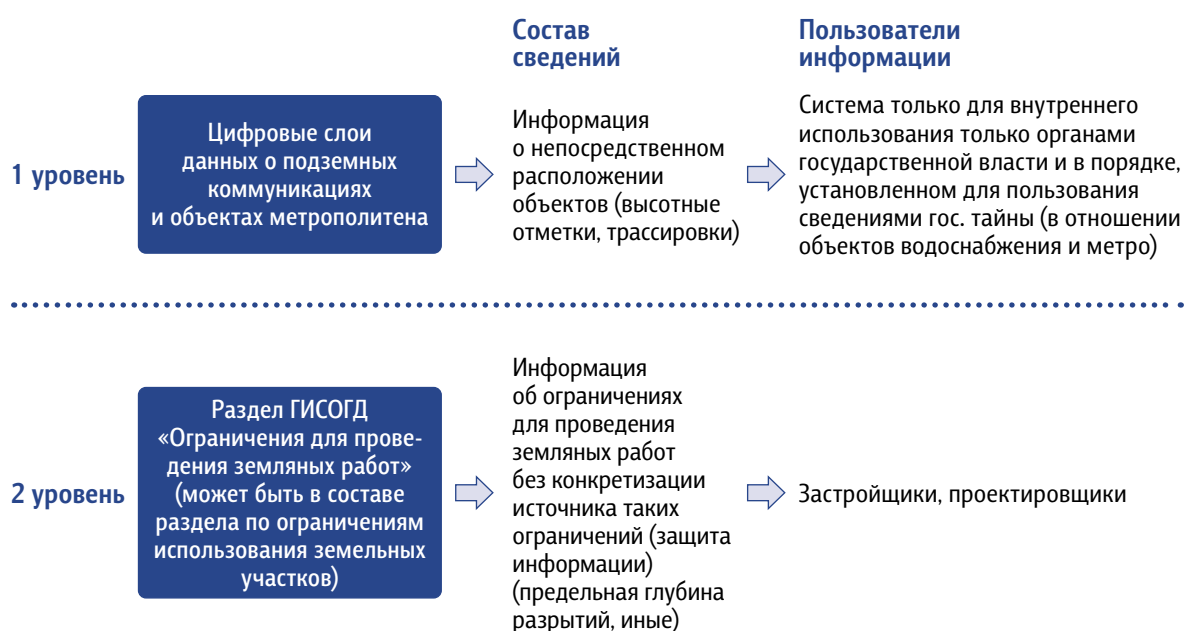
Для этого предлагается:

- 1) В ГрК РФ определить новые требования к ГИСОГД:
  - это база структурированных цифровых машиночитаемых данных о топографических, инженерно-геологических, экологических, гидрологических, метеорологических и климатических условиях территории, о степени изученности указанных условий;
  - возможность выполнения автоматизированной проверки информационной модели здания на соответствие градостроительным требованиям, актуализация ГИСОГД на основе исполнительной документации, сформированной в информационной модели объекта, а также результатов инженерных изысканий в формате, совместимом с информационной моделью объекта;
- 2) установить требования к формату предоставляемых материалов и результатов инженерных изысканий;
- 3) урегулировать использование результатов инженерных изысканий, проводимых за счет бюджетных и внебюджетных средств, для формирования современных систем цифровых двойников города (вместо формирования ГИСОГД как библиотеки архивных данных);



- 4) урегулировать порядок предоставления исходных данных об ограничениях на проведение работ под землей путем разработки двухуровневой базы данных (цифровой слой данных) об ограничениях подземного пространства ввиду расположения подземных коммуникаций и объектов метрополитена (см. рис. 3.17);
- 5) урегулировать новый вид инженерных изысканий «Обследования и мониторинг состояния объектов инфраструктуры метрополитена»<sup>91</sup>.

**Рис. 3.17. Двухуровневая база данных (цифровой слой данных) об ограничениях подземного пространства ввиду расположения подземных коммуникаций и объектов метрополитена (в составе ГИСОГД)**



Источник: составлено автором

<sup>91</sup> Предлагается дополнить перечень видов инженерных изысканий, определенный постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства», включив в раздел II «Специальные виды изысканий» отдельный вид изысканий – «Обследования и мониторинг состояния объектов инфраструктуры метрополитена», в которые входят в том числе:

- 1) обследования сооружений метрополитена, попадающих в зону влияния планируемого строительства;
- 2) оценка влияния на объекты метрополитена от планируемой застройки;
- 3) разработка программы мониторинга в процессе строительства за состоянием объектов метрополитена;
- 4) проведение виброакустических исследований о влиянии объектов метрополитена на планируемую застройку.

В составе инженерных изысканий результаты данных мероприятий будут использоваться:

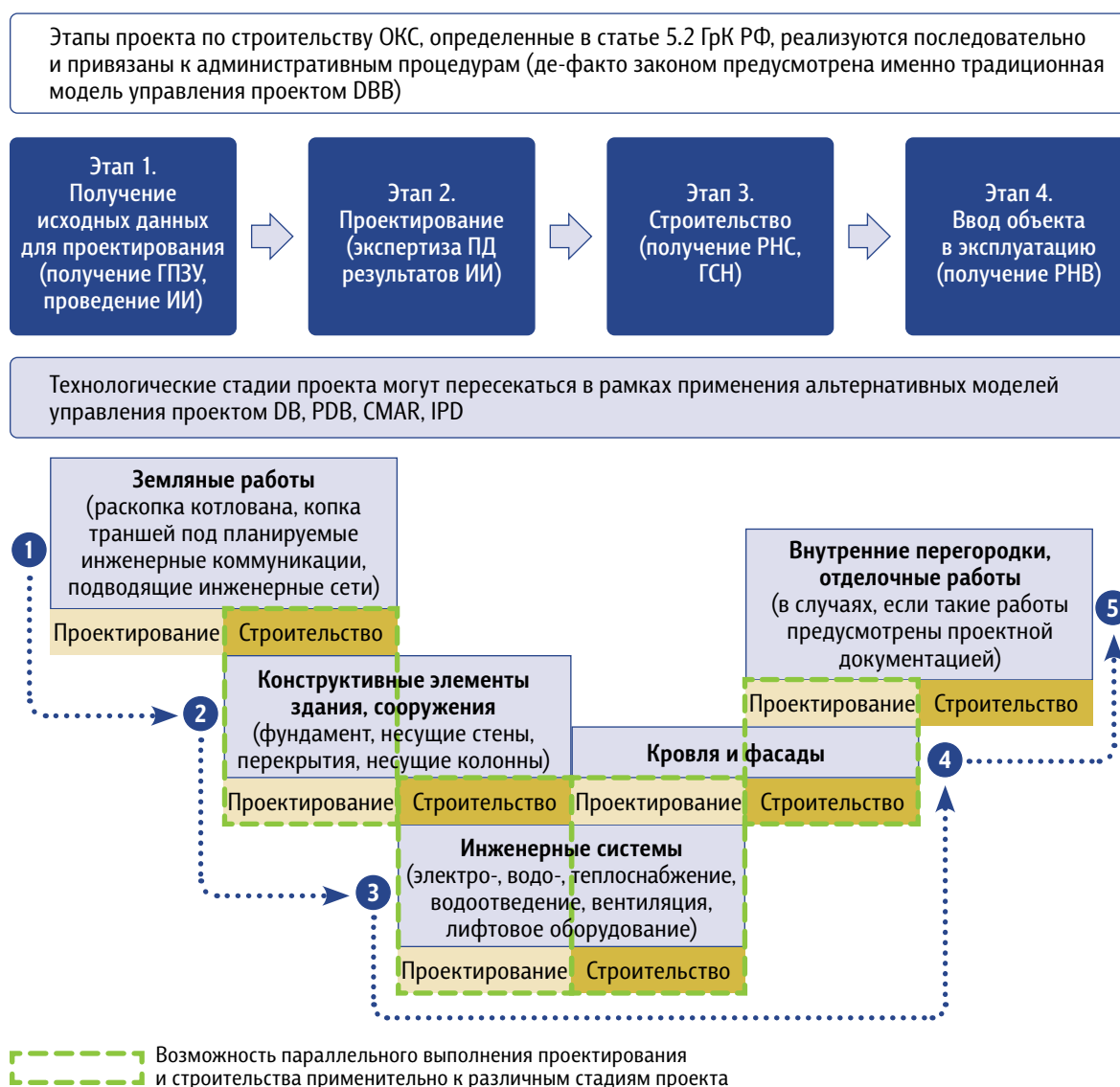
- 1) для определения размера границ охранной зоны в тех зонах, где это необходимо (размер не может быть определен однозначно на основе СП);
- 2) для проектирования ОКС (в обязательном порядке);
- 3) для проверки ПД ОКС экспертизой (в обязательном порядке);
- 4) для проверки строительства ГСН (в обязательном порядке).



### 3. **Расширение линейки допустимых моделей управления инвестиционно-строительным циклом за счет применения параллельного проектирования и строительства**

Цель: устранение правовых барьеров для внедрения альтернативных методов управления ИСЦ, ориентированных на рост производительности труда, сокращение продолжительности ИСЦ, цифровизация в строительстве и повышение качества строительства.

**Рис. 3.18. Соотношение между этапами инвестиционно-строительного цикла и основными административными процедурами в традиционной модели (последовательное проектирование и строительство, DBB) и в альтернативных моделях (DB, PDB, CMAR, IPD)**



Примечание. Design-Bid-Build (DBB), Construction Manager at Risk (CMAR), Design-Build (DB), Progressive Design-Build (PDB), Integrated Project Delivery (IPD)

ГПЗУ – градостроительный план земельного участка; РНС – разрешение на строительство; ГСН – государственный строительный надзор; РНВ – разрешение на ввод в эксплуатацию; ГКУ и ГРП – государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав

Источник: составлено автором



В настоящее время этапы инвестиционно-строительного цикла, согласно логике ГрК РФ, привязаны к контрольным процедурам, что не позволяет применять гибкие подходы к организации процесса (см. рис. 3.18).

На практике, как правило, применяется традиционный метод управления строительным проектом, однако в последние годы стал применяться также и метод «Проектирование и строительство» (так называемый контракт «под ключ»), при котором в рамках единого контракта подрядчик выполняет работы, оказывает услуги как по проектированию, так и по строительству<sup>92</sup>. Обе эти модели предполагают начало этапа строительства после завершения этапа проектирования.

В целях создания правовых возможностей для применения в России альтернативных моделей управления инвестиционно-строительным циклом, в том числе более активного расширения применения информационного моделирования, предлагается в законодательстве Российской Федерации:

- 1) ввести возможность осуществлять одновременно работы по проектированию и строительству (реконструкции) объектов в отношении последовательных стадий, которые не являются отдельными этапами проекта по строительству ОКС в соответствии со статьей 5.2 ГрК РФ, исключительно с использованием информационного моделирования как для целей проектирования, так и для целей формирования исполнительной документации по итогам выполнения строительных работы по стадиям, например:
  - земляные работы (раскопка котлована, копка траншей под планируемые инженерные коммуникации, подводящие инженерные сети);
  - конструктивные элементы здания, сооружения (фундамент, несущие стены, перекрытия, несущие колонны);
  - инженерные системы (электроснабжение, водоснабжение, водоотведение, теплоснабжение, вентиляция, лифтовое оборудование);
  - кровля и фасады;
  - внутренние перегородки, отделочные работы (в случаях, если такие работы предусмотрены проектной документацией);
- 2) предусмотреть возможность применения указанного подхода в отношении стандартных объектов (т. е. объектов капитального строительства, не являющихся особо опасными, уникальными или технически сложными, а также объектов, строящихся полностью или частично за счет внебюджетных источников);
- 3) предусмотреть возможность получения разрешения на строительство на отдельные стадии проекта;
- 4) предусмотреть возможность при осуществлении одновременно работ по проектированию и строительству (реконструкции) объектов в отношении последовательных стадий осуществление экспертного сопровождения как в отношении проектных решений, так и в отношении работ по строительству, применяемых строительных материалов, при этом государственный строительный надзор в данном случае не проводится либо проводится с учетом рискориентированного подхода.

Реализация представленных выше взаимообусловленных предложений, многие из которых предполагают концептуально новые принципы выстраивания базовых алгоритмов взаимодействия в системе предоставления государственных и муниципальных услуг, содержания основных градостроительных мероприятий, предусмотренных федеральным законодательством, требуют соответствующих

<sup>92</sup> См., например, постановление Правительства Российской Федерации от 12 мая 2017 года № 563 «О порядке и об основаниях заключения контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».



кардинальных поправок в существующее законодательство с целью предварительной апробации предлагаемых нововведений.

Представляется, что наиболее эффективным инструментом такой апробации является механизм экспериментального правового режима (далее – ЭПР), требования к порядку установления которого урегулированы Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 258-ФЗ) и принятыми в его исполнение подзаконными нормативными правовыми актами.

В соответствии с пунктами 6, 7 части 2 статьи 1 Федерального закона № 258-ФЗ ЭПР в сфере цифровых инноваций могут устанавливаться в том числе по следующим направлениям разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций:

- архитектурно-строительное проектирование, строительство, капитальный ремонт, реконструкция, снос объектов капитального строительства, эксплуатация зданий, сооружений;
- предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, осуществление иных полномочий и функций государственными органами и органами местного самоуправления.

Корреспондирующая норма представлена в статье 10.2 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», закрепляющей возможность установления специального регулирования, предусматривающего особенности осуществления градостроительной деятельности при реализации проектов по строительству объектов капитального строительства.



## Список источников

1. B-READY 2024 Report // Всемирный банк. URL: <https://www.worldbank.org/en/businessready/publications> (дата обращения: 25.09.2025).
2. Building and Related Works (Miscellaneous Amendments) Bill 2023 // Ministry of National Development. URL: [https://www.mnd.gov.sg/newsroom/parliament-matters/speeches/view/building-and-related-works-\(miscellaneous-amendments\)-bill-2023](https://www.mnd.gov.sg/newsroom/parliament-matters/speeches/view/building-and-related-works-(miscellaneous-amendments)-bill-2023) (дата обращения: 30.08.2024).
3. CORENET X. Building and Construction Authority. URL: <https://www1.bca.gov.sg/regulatory-info/building-control/corenet-x> (дата обращения: 30.08.2024).
4. Doing Business // The World Bank Group. URL: <https://databank.worldbank.org/source/doing-business> (дата обращения: 30.08.2024).
5. Doing Business Annual Report 2009 // Doing Business. URL: <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB09-FullReport.pdf> (дата обращения: 05.09.2025).
6. Geotech IE – Открытый геопространственный консорциум. URL: <https://www.ogc.org/initiatives/geotech-ie/> (дата обращения: 01.10.2024).
7. Project Delivery Methods Schedule // Nebraska DOT. URL: <https://dot.nebraska.gov/media/rdgdjrwl/ndor-tia-presentation-mpo.pdf> (дата обращения: 04.08.2024).
8. Reinventing construction: a route to higher productivity February 2017 // McKinsey Global Institute. URL: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/operations/our%20insights/reinventing%20construction%20through%20a%20productivity%20revolution/mgi-reinventing-construction-a-route-to-higher-productivity-full-report.pdf> (дата обращения: 01.10.2024).
9. The Economic Impact of Open Data: Opportunities for value creation in Europe // European Union. URL: <https://www.europeandataportal.eu/en/highlights/the-economic-impact-of-open-data> (дата обращения: 01.10.2024).
10. World Bank Group to Discontinue Doing Business Report // World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report> (дата обращения: 06.09.2025).
11. Блок-схема цифрового разрешения на строительство // Accord Project. URL: [https://accordproject.eu/wp-content/uploads/2023/03/Spanish\\_v2\\_As-is-building-permit-processes-in-ACCORD.pdf](https://accordproject.eu/wp-content/uploads/2023/03/Spanish_v2_As-is-building-permit-processes-in-ACCORD.pdf) (дата обращения: 01.10.2024).
12. В онлайн-формате на mos.ru застройщикам предоставляется 33 услуги // МОСГАЗ. URL: <https://www.mos-gaz.ru/press-service/publications/2022/11/23/4608?ysclid=mg10v9vixq197469514> (дата обращения: 11.11.2024).
13. ГИС помогает обеспечить соответствие Масдар-Сити целям нулевого баланса выбросов углерода и безотходного хозяйствования // Esri. URL: <https://arcreview.esri-cis.ru/2014/05/11/creation-of-the-oasis-source-in-the-desert/> (дата обращения: 17.10.2024).
14. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
15. Градостроительство: международный опыт регулирования и управления // Фонд «Институт экономики города», 2023. URL: <https://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/gradostroitelstvo.pdf> (дата обращения: 25.09.2025).
16. Запущена цифровая экосистема «АИС Центр содействия строительству» // Сметана. URL: <https://smeta-na.ru/novosti/zapushhena-cifrovaya-ekosistema-ais-centr-sodejstviya-stroitelstvu/> (дата обращения: 01.10.2024).



17. Информационная система обеспечения градостроительной деятельности выходит на федеральный уровень // Совзонд. URL: <https://sovzond.ru/press-center/news/isogd/7621/> (дата обращения: 01.10.2024).
18. Каталог услуг для бизнеса. Подключение к сетям // Портал Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/biznes/stroitelstvo-rekonstrukciya-i-remont/podklyuchenie-k-setyam/> (дата обращения: 13.10.2025).
19. Каталог услуг для бизнеса. Строительство // Портал Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/biznes/stroitelstvo-rekonstrukciya-i-remont/ekspertiza/> (дата обращения: 13.10.2025).
20. Каталог услуг для бизнеса. Экспертиза // Портал Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/biznes/stroitelstvo-rekonstrukciya-i-remont/ekspertiza/> (дата обращения: 13.10.2025).
21. Конференция «Градостроительство: цифровые платформы разрешений на строительство». 2023. URL: [https://www.youtube.com/watch?v=otv\\_VIAgNhk](https://www.youtube.com/watch?v=otv_VIAgNhk) (дата обращения: 01.10.2024).
22. Концепция перехода к предоставлению 24 часа в сутки семь дней в неделю абсолютно большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан.
23. Косарева Н. Б. Государственная жилищная политика в России в 1991–2008 годах / История новой России. Очерки, интервью: в 3 т. / под общ. ред. П. С. Филиппова. Т. 2. СПб.: Норма, 2011. С. 224. URL: <http://ru-90.ru/content/publikacii-trehtomnik-istoriya-novoi-rossii> (дата обращения: 12.08.2024).
24. Методы реализации проектов // Университет штата Пенсильвания. URL: <https://psu.pb.unizin.org/buildingconstructionmanagement/chapter/project-delivery-methods/> (дата обращения: 05.09.2025).
25. Методы управления инвестиционно-строительным циклом // Университет штата Пенсильвания. URL: <https://psu.pb.unizin.org/buildingconstructionmanagement/chapter/project-delivery-methods/> (дата обращения: 01.08.2024).
26. Мониторинг и оценка административных барьеров в жилищном строительстве // Институт экономики города. URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/monitoring\\_i\\_ocenka\\_administrativnyh\\_barerov\\_v\\_zhilishchnom\\_stroitelstve.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/monitoring_i_ocenka_administrativnyh_barerov_v_zhilishchnom_stroitelstve.pdf) (дата обращения: 03.09.25).
27. Отчет FMI по методам реализации проектов. URL: <https://dev-dbia.pantheonsite.io/wp-content/uploads/2018/06/Design-Build-Market-Research-FMI-2018.pdf> (дата обращения: 10.08.2024).
28. Отчет по исследованию «Уровень применения BIM в России 2019» // Конкуратор. URL: <https://www.concurator.ru/index.php?id=43> (дата обращения: 01.10.2024).
29. Официальный сайт города Масдар. URL: <https://www.masdarcity.ae/sustainable-urban-development/net-zero> (дата обращения: 17.10.2024).
30. Оценка открытости государственных информационных систем в России – 2020 // Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://roskazna.gov.ru/press/324230> (дата обращения: 01.10.2024).
31. Положение о федеральной государственной информационной системе «Единая цифровая платформа “Национальная система пространственных данных”», утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации № 1040 от 7 июня 2022 года.
32. Портал пространственных данных «Национальная система пространственных данных». URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 01.10.2024).
33. Постановление Правительства Москвы от 21 июля 2021 года № 1105-ПП «Об утверждении Перечня государственных услуг города Москвы, предоставление которых, в том числе подача (направление) заявителем запроса (заявления) о предоставлении государственной услуги, иных документов, необходимых для предоставления государственных услуг, выдача (направление) заявителю документов по результатам предоставления государственной услуги, осуществляется исключительно в электронной форме».
34. Постановление Правительства Москвы от 4 октября 2022 года № 2125-ПП «Об утверждении Порядка формирования и актуализации цифровых паспортов объектов капитального строительства, ведения реестра цифровых паспортов объектов капитального



строительства, Порядка присвоения и применения уникального идентификационного номера объекта капитального строительства и внесении изменений в правовые акты города Москвы».

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2017 года № 788 «О направлении документов, необходимых для выдачи разрешения на строительство и разрешения на ввод в эксплуатацию, в электронной форме».
36. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 августа 2017 года № 955 «Об установлении особенностей оказания услуг по подключению (технологическому присоединению) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения в электронной форме на территории Московской области и г. Москвы и Санкт-Петербурга в 2017–2026 годах».
37. Постановление Правительства Российской Федерации № 1389 от 26 августа 2023 года «Об утверждении Правил создания, развития, эксплуатации и ведения единой государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности “Стройкомплекс.РФ”, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2020 г. № 1558».
38. Постановление Правительства Российской Федерации № 1558 от 28 сентября 2020 года «О государственной информационной системе обеспечения градостроительной деятельности Российской Федерации».
39. Постановление Правительства Российской Федерации № 2148 от 1 декабря 2021 года «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Национальная система пространственных данных”».
40. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2021 года № 2161 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению регионального государственного строительного надзора, внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 года № 1087 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».
41. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 мая 2017 года № 563 «О порядке и об основаниях заключения контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
42. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2020 года № 1431 «Об утверждении Правил формирования и ведения информационной модели объекта капитального строительства, состава сведений, документов и материалов, включаемых в информационную модель объекта капитального строительства и представляемых в форме электронных документов, и требований к форматам указанных электронных документов, а также о внесении изменения в пункт 6 Положения о выполнении инженерных изысканий для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства».
43. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2017 года № 452 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства сетей теплоснабжения и о правилах внесения в него изменений и ведения реестра описаний процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства сетей теплоснабжения» (утр. силу с 1 марта 2022 года).
44. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 2024 года № 614 «Об утверждении Правил формирования и ведения информационной модели объекта капитального строительства, состава сведений, документов и материалов, включаемых в информационную модель объекта капитального строительства и представляемых в форме электронных документов, и требований к форматам указанных электронных документов».
45. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства».
46. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2021 года № 2490 «Об утверждении исчерпывающего перечня документов, сведений, материалов,



согласований, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и необходимых застройщику, техническому заказчику для выполнения предусмотренных частями 3–7 статьи 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2023 года № 2306 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2021 г. № 2490».
48. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2017 года № 1294 «О внесении изменений в Положение об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации» (утр. силу с 1 января 2022 года).
49. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2016 года № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» (ред. от 17 апреля 2023 года).
50. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 года № 1504 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов электросетевого хозяйства с уровнем напряжения ниже 35 кВ и о Правилах ведения реестра описаний указанных процедур» (утр. силу с 1 марта 2022 года).
51. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2022 года № 1348 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2021 г. № 2490».
52. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2017 года № 346 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения и о Правилах ведения реестра описаний процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения» (утр. силу с 1 марта 2022 года).
53. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № 403 «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства» (утр. силу с 1 марта 2022 года).
54. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2023 года № 689 «О внесении изменений в исчерпывающий перечень документов, сведений, материалов, согласований, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и необходимых застройщику, техническому заказчику для выполнения предусмотренных частями 3–7 статьи 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства».
55. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 года № 1087 «Об утверждении Положения о федеральном государственном строительном надзоре».
56. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2021 года № 331 «Об установлении случаев, при которых застройщиком, техническим заказчиком, лицом, обеспечивающим или осуществляющим подготовку обоснования инвестиций, и (или) лицом, ответственным за эксплуатацию объекта капитального строительства, обеспечиваются формирование и ведение информационной модели объекта капитального строительства».
57. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2016 года № 1138 «Об исчерпывающих перечнях процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения и правилах ведения реестров описаний процедур», которым утверждено два перечня: исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства линейных объектов водоснабжения и водоотведения, а также исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения, за исключением линейных объектов (утр. силу с 1 марта 2022 года).
58. Постановление Правительства РФ от 21 июля 2023 года № 1180 «О реестре документов, сведений, материалов, согласований, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации и необходимых застройщику, техническому заказчику для выполнения предусмотренных частями 3–7 статьи 5.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации мероприятий при реализации проекта по строительству



- объекта капитального строительства, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».
59. Приказ Минстроя России от 13 декабря 2024 года № 860/пр «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований по федеральному государственному строительному надзору».
  60. Приказ Минстроя России от 29 декабря 2014 года № 926/пр «Об утверждении Плана поэтапного внедрения технологий информационного моделирования в области промышленного и гражданского строительства».
  61. Приказ Москомэкспертизы от 11 октября 2021 года № МКЭ-ОД/21-77 «Об утверждении требований к информационным моделям линейных объектов капитального строительства».
  62. Проект «Ведение бизнеса» // Doing Business. URL: <https://archive.doingbusiness.org/ru/doingbusiness> (дата обращения: 05.09.2025).
  63. Проект автоматизации выдачи разрешений на строительство и соблюдения нормативных требований. URL: <https://accordproject.eu/about/> (дата обращения: 01.10.2024)
  64. Раскрытие фактического прогресса в области цифровых разрешений на строительство: повышение осведомленности с помощью критического обзора состояния дел. Ноябрь 2021. URL: [https://www.researchgate.net/publication/356570139\\_Unveiling\\_the\\_Actual\\_Progress\\_of\\_Digital\\_Building\\_Permit\\_Getting\\_Awareness\\_through\\_a\\_Critical\\_State\\_of\\_the\\_Art\\_Review](https://www.researchgate.net/publication/356570139_Unveiling_the_Actual_Progress_of_Digital_Building_Permit_Getting_Awareness_through_a_Critical_State_of_the_Art_Review) (дата обращения: 05.09.2025)
  65. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2022 года № 837-р «Об утверждении Концепции перехода к предоставлению 24 часа в сутки 7 дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан и плана-графика ее реализации».
  66. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2021 года № 3883-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации строительной отрасли, городского и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года».
  67. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 года № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года».
  68. Российская Федерация в рейтинге Всемирного банка Doing Business // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/fe69a26806f911ab266ba72de2a1b51e/Doing\\_Business\\_2019.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/fe69a26806f911ab266ba72de2a1b51e/Doing_Business_2019.pdf) (дата обращения: 05.09.2025).
  69. Сингапур готов развивать цифровые технологии Казахстана // Exclusive. URL: <https://exclusive.kz/expertiza/smart/14318/> (дата обращения: 30.08.2024).
  70. СП 301.1325800.2017 Информационное моделирование в строительстве. Правила организации работ производственно-техническими отделами.
  71. СП 328.1325800.2020 Информационное моделирование в строительстве. Правила описания компонентов информационной модели.
  72. СП 331.1325800.2017 Информационное моделирование в строительстве. Правила обмена между информационными моделями объектов и моделями, используемыми в программных комплексах.
  73. СП 333.1325800.2020 Информационное моделирование в строительстве. Правила формирования информационной модели объектов на различных стадиях жизненного цикла.
  74. СП 404.1325800.2018 Информационное моделирование в строительстве. Правила разработки планов проектов, реализуемых с применением технологии информационного моделирования.
  75. Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года.
  76. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».
  77. Управление по строительству (BCA). URL: <https://www1.bca.gov.sg/regulatory-info/building-control/corenet-x/more-information> (дата обращения: 30.08.2024).



78. Федеральный закон № 214-ФЗ от 30 декабря 2004 года «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».
79. Федеральный закон от 1 июля 2021 года № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
80. Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».
81. Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
82. Федеральный закон от 20 апреля 2014 года № 80-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации».
83. Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
84. Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 472-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
85. Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
86. Федеральный закон от 27 июня 2019 года № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
87. Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».
88. Федеральный закон от 3 августа 2018 года № 2018-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
89. Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 509-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
90. Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».
91. Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
92. Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».
93. Федеральный закон от 6 октября 2013 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
94. Федеральный закон от 6 декабря 2021 года № 408-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
95. Центр содействия строительству при Правительстве Московской области. URL: <https://css.mosreg.ru/main#main> (дата обращения: 01.10.2024).
96. Цифровая онтология проверки соответствия обязательным требованиям проекта, результатов инженерных изысканий, процессов строительства, а также выдачи необходимых разрешений // GitHub. URL: <https://github.com/Accord-Project/aec3po?tab=readme-ov-file> (дата обращения: 01.10.2024).

**Т. Д. Полиди**

## **Глава 4. Совершенствование нормативного правового регулирования контроля безопасности и качества строительства объектов капитального строительства в Российской Федерации<sup>1</sup>**

### **4.1. Введение**

Актуальность совершенствования нормативного правового регулирования контроля качества строительства обусловлена необходимостью, с одной стороны, повысить качество строящихся объектов, а с другой – существенно сократить административный контроль в строительстве со стороны государства без ущерба качеству строящихся объектов.

В целях настоящей главы:

- 1) под требованиями безопасности и качества строительства объектов капитального строительства понимаются требования безопасности, энергоэффективности, экологичности, иные обязательные требования (например, требования градостроительного регламента), которые должны соблюдаться как в процессе строительства (в том числе в отношении работ, материалов, проектной документации), так и на стадии эксплуатации зданий и сооружений;
- 2) под контролем качества строительства объектов капитального строительства понимается контроль, осуществляемый как непосредственными участниками строительного проекта (застройщик, технический заказчик, лица, выполняющие проектирование и инженерные изыскания, лица, осуществляющие строительство), так и контролирующими лицами (государственными, муниципальными органами и организациями, частными организациями).

В последние годы в законодательство о градостроительной деятельности уже внесены изменения, направленные на повышение свободы и ответственности непосредственных участников строительства при принятии решений в процессе

<sup>1</sup> Глава подготовлена в том числе на основе исследований, выполненных Институтом экономики города по заказу Департамента градостроительной политики города Москвы в рамках оказания услуг по государственному контракту «Анализ зарубежных правовых и финансовых механизмов обеспечения контроля качества строительства объектов капитального строительства и подготовке предложений по их интеграции в правовую систему Российской Федерации» (2022 год).



проектирования и строительства. Например, с 2019 года<sup>2</sup> Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГрК РФ) предусмотрена возможность внесения изменений в проектные решения уже на стадии строительства без необходимости прохождения повторной экспертизы таких проектных решений, если они не затрагивают несущие строительные конструкции, не приводят к нарушению требований безопасности (часть 3.8 статьи 49 ГрК РФ). В этом случае ответственность за подтверждение соответствия измененных проектных решений техническим регламентам несет подрядная организация, осуществляющая проектирование, а также привлекаемый ею специалист по проектированию с необходимой квалификацией (главный инженер проекта). Подтвержденные изменения проектных решений утверждаются застройщиком, техническим заказчиком (части 15, 15.2 статьи 48 ГрК РФ).

В 2021 году введена возможность внесения указанных выше изменений в проектные решения путем внесения изменений не в проектную, а в рабочую документацию (часть 1.3 статьи 52 ГрК РФ<sup>3</sup>), что также направлено на облегчение процесса корректировки проектных решений исключительно под ответственность непосредственных участников строительства. При этом повторная проверка проектных решений в части соответствия градостроительному регламенту, иным ограничениям, установленным на момент выдачи разрешения на строительство, также не проводится.

С 1 сентября 2024 года в законодательстве также предусмотрены дополнительные полномочия главных инженеров проектов утверждать обоснования соответствия архитектурных, функционально-технологических, конструктивных, инженерно-технических и иных решений и мероприятий по обеспечению безопасности зданий, сооружений, процессов, осуществляемых на всех этапах их жизненного цикла, содержащихся в проектной документации, требованиям, установленным техническими регламентами в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»<sup>4</sup>.

Статьей 8 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусмотрены принципы стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований:

«1. При осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля проведение *профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий.*

2. Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны обеспечивать стимулы к добросовестному соблюдению обязательных требований и минимизацию потенциальной выгоды от нарушений обязательных требований».

Во всех этих новеллах законодатель исходит из принципа предоставления больших свобод профессиональным участникам строительства, что должно сопровождаться и повышением ответственности за качество и безопасность объектов капитального строительства. Однако по направлению повышения ответственности профессиональных участников строительства пока не произошло существенных законодательных изменений.

<sup>2</sup> См. Федеральный закон от 27 июня 2019 года № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>3</sup> См. Федеральный закон от 1 июля 2021 года № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>4</sup> Пункт 4 части 3 статьи 55.5-1 ГрК РФ введен Федеральным законом от 25 декабря 2023 года № 653-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Технический регламент о безопасности зданий и сооружений” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».



Так, установленная в статье 60 ГрК РФ специальная ответственность застройщиков за вред, возникший в случаях повреждения, разрушения объекта, нарушения требований безопасности при строительстве такого объекта, требований безопасности при сносе такого объекта, по-прежнему распространяется только на период строительства. После ввода объекта в эксплуатацию профессиональные участники строительства возмещают вред, возникший в случаях повреждения, разрушения объекта, только в порядке регресса от собственника объекта (за исключением многоквартирных домов), возместившего вред, при условии доказанности их вины (если к таким повреждениям, разрушениям привели некачественно выполненные работы).

В период эксплуатации безвиновная ответственность за такой возможный вред, даже если он стал следствием ошибок проектировщика, строителя, полностью возложена на собственника объекта (за исключением многоквартирных домов). При этом свой собственный вред собственник может возместить только при условии того, что он найдет виновное лицо и докажет его вину (по гражданскому законодательству), что, как показывает судебная практика, либо очень сложно, либо вовсе невозможно. А СРО в указанном случае может быть привлечена лишь к субсидиарной ответственности (часть 12 статьи 60 ГрК РФ), согласно которой предъявить соответствующее требование напрямую к СРО невозможно до предъявления этого требования к лицу, причинившему вред и являвшемуся членом такой СРО (лишь в случае отказа причинителя вреда от удовлетворения указанного требования оно может быть предъявлено к самой СРО (статья 399 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ)).

В отношении многоквартирных домов статьей 60 ГрК РФ установлены особенности, которые предусматривают, что:

- 1) возмещение вреда, причиненного вследствие разрушения или повреждения многоквартирного дома, его части, нарушения требований к обеспечению безопасной эксплуатации многоквартирного дома, осуществляется в соответствии с гражданским законодательством;
- 2) в случае, если указанный вред причинен вследствие недостатков работ профессиональных участников (как непосредственных, так и контролирующих), ответственность за возмещение вреда несут СРО, членами которых являются непосредственные участники строительства, а также экспертные организации, органы государственного строительного надзора (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации).

Представляется, что необходимое дальнейшее сокращение административного (государственного) контроля в строительстве, в том числе повышение самостоятельности решений профессионалов по внесению изменений в проектные решения, невозможно без соразмерного повышения ответственности таких профессионалов. Такая ответственность должна обеспечивать возможность быстрого и полного возмещения вреда всем пострадавшим лицам (собственникам объектов, третьим лицам), возникшего в результате существенных дефектов объектов, если доказано, что они не являются результатом несоответствующей эксплуатации, форс-мажора, умысла потерпевших, *то есть возникли в результате недостатков работы профессионалов в сфере проектирования и строительства.*

Как показывает анализ судебной практики, судебные споры о качестве выполненных работ по проектированию, строительству, о дефектах объектов, выявленных после ввода в эксплуатацию, являются довольно частыми. В таких судебных спорах иски предъявляются: 1) к собственнику ОКС на основании части 1 статьи 60 ГрК РФ; 2) в порядке регресса собственником, возместившим вред, к лицам, указанным в части 5 статьи 60 ГрК РФ; 3) к подрядчикам, субподрядчикам,



страховым организациям. При этом большая часть рассматриваемых судами дел, в которых удовлетворяются иски о возмещении убытков, вызванных некачественно выполненными работами, свидетельствует о наличии договорных отношений между сторонами. В тех же случаях, когда договорные отношения отсутствуют, перспективы вынесения положительного решения в пользу истца значительно ниже.

Повышение качества всех видов профессиональных работ в строительстве должно достигаться как за счет повышения уровня квалификации заказчиков, проектировщиков, строителей, так и за счет повышения качества контроля за такими работами.

#### **4.2. Оценка применимости зарубежных правовых механизмов обеспечения контроля качества строительства в российской правовой системе с учетом особенностей российского законодательства и правоприменительной практики, а также с учетом применяемых управленческих моделей в строительстве**

Подробное описание правовых и финансовых механизмов обеспечения ответственности участников строительной деятельности за качество построенных объектов в зарубежных странах представлено в главе 9 монографии «Градостроительство: международный опыт регулирования и управления»<sup>5</sup>.

По итогам анализа зарубежного опыта обеспечения контроля качества строительства можно сделать следующие выводы.

1. Независимый внешний контроль осуществляется как на стадии проектирования, так и на стадии строительства, при этом укрупненно можно выделить три модели.

*Модель 1:* независимый внешний контроль за проектированием и строительством осуществляется одной независимой по отношению к непосредственным участникам проекта организацией, которая осуществляет контроль в целях минимизации финансовых рисков, связанных с некачественным выполнением проектирования, строительства и отчитывается страховой компании, которая осуществляет страхование таких рисков на протяжении реализации проекта и в течение гарантийного срока после ввода объекта в эксплуатацию, обычно 10–15 лет (такая модель применяется, например, во Франции и в Японии, где она закреплена на уровне национального законодательства).

*Модель 2:* независимый внешний контроль осуществляется отдельно на стадиях проектирования и строительства, при этом на стадии проектирования, как правило, негосударственными экспертными организациями, а на стадии строительства – государственными органами строительного контроля (например, в Сербии, Австралии, Великобритании). Такой контроль напрямую не связан с обеспечением финансовых гарантий за некачественно выполненные работы по проектированию, строительству.

*Модель 3:* независимый внешний контроль осуществляется отдельно на стадиях проектирования и строительства уполномоченными органами, то есть носит административный характер и напрямую не связан с обеспечением финансовых гарантий за некачественно выполненные работы по проектированию, строительству (например, в Ирландии, Норвегии).

<sup>5</sup> Градостроительство: международный опыт регулирования и управления / под науч. ред. Полиди Т. Д. М.: Фонд «Институт экономики города», 2023. Гл. 9, с. 330–348. URL: <https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/gradostroitelstvo.pdf> (дата обращения: 23.11.2025).



2. Модель 1 обеспечивает наилучший баланс между финансовой ответственностью непосредственных участников строительства и административным контролем за строительством, так как позволяет решить задачу минимизации финансовых рисков посредством независимого контроля за качеством проекта со стороны лиц, за которыми закреплена обязанность возместить ущерб в будущем, если он возникнет. При этом прямая ответственность каждого профессионального участника также сохраняется, однако она реализуется уже в процессе разбирательства между лицом, возместившим вред потерпевшему собственнику или третьему лицу (например, страховая компания), и профессионалами, участвовавшими в реализации проекта (как юридических лиц, так и специалистов).

Модели 2 и 3 исходят из необходимости минимизации рисков выполнения некачественных работ по проектированию и строительству, однако не позволяют обеспечить нужный уровень контроля за проектом со стороны лица, которое должно покрыть финансовые потери в случае реализации риска (например, в проекте все риски могут быть застрахованы добровольно, однако степень вовлечения страховой компании в процесс реализации проекта будет зависеть от договоренностей между ней и страхователем, при этом страховая компания будет вынуждена осуществлять свой собственный контроль за проектом, который будет дублировать обязательный внешний контроль и вести к росту затрат проекта).

3. Застройщик осуществляет внутренний контроль за выполнением работ по договору подряда в соответствии с общими нормами гражданского законодательства, в том числе с привлечением экспертной организации, специалиста, а также подрядчик осуществляет внутренний контроль за выполнением работ по договору подряда своими сотрудниками и субподрядчиками в соответствии с общими нормами гражданского законодательства. Авторский надзор проектировщика, архитектора за выполнением строительства в соответствии с требованиями проектной документации обычно осуществляется на добровольной основе.
4. Как правило, законодательно установлены требования к обязательному подтверждению квалификации (в форме лицензирования, аккредитации, сертификации профессиональными объединениями) деятельности архитекторов, инженеров, выполняющих проектирование. К специалистам, имеющим право осуществлять независимый строительный контроль, аудит, как правило, предъявляются наивысшие квалификационные требования.
5. Деятельность архитекторов, инженеров, подрядчиков подлежит обязательному страхованию, например, во Франции, Сербии, Новом Южном Уэльсе (Австралия), тогда как в Великобритании, Ирландии, Норвегии, Японии страхование, иные финансовые гарантии в строительстве являются предметом договорных отношений, но применяются повсеместно в строительстве, так как все участники строительства заинтересованы в финансовом обеспечении своей ответственности (во всех странах действуют национальные системы стандартов контрактов в строительной сфере, которые предусматривают соответствующие рекомендации).
6. Во Франции, Японии и Великобритании законодательно предусмотрена специальная ответственность архитекторов, инженеров, подрядчиков, а также застройщиков перед последующими собственниками объекта и третьими лицами после ввода объекта в эксплуатацию, как правило, в случае проявления существенных скрытых дефектов объектов, которые привели или могут привести к повреждению, разрушению объекта и (или) невозможности его использования по назначению. Обычно такая ответственность ограничена во времени – 10–15 лет после ввода объекта в эксплуатацию. Различаются финансовые механизмы обеспечения такой ответственности – обязательное или добровольное страхование, различные финансовые гарантии.



Учитывая, что в России функционирует система саморегулирования в строительстве, выполняющая одновременно и роль профессионального отбора специалистов в строительстве, и функции взаимного страхования ответственности (посредством формирования компенсационных фондов), целесообразным является развитие в России именно Модели 1, которая обеспечивает наилучший баланс между финансовой ответственностью непосредственных участников строительства и административным контролем за строительством, так как позволяет решить задачу минимизации финансовых рисков как профессиональных участников строительства, так и пользователей объектами в случае проявления в будущем существенных скрытых дефектов объектов (собственники, третьи лица, которым может быть нанесен вред).

В части развития финансовой ответственности профессионалов друг перед другом (в рамках договорных отношений) предлагается двигаться в направлении внедрения добровольных стандартов контрактов в строительстве, так как это позволяет рыночным субъектам, в том числе банкам, финансирующим строительство, самостоятельно выработать наилучшие решения. А поскольку в России уже функционирует система СРО, она и может выполнить эту роль по аналогии с профессиональными ассоциациями, которые разрабатывают такие стандарты в зарубежных странах (в Великобритании, Ирландии, Норвегии, Японии).

#### **4.3. Концепция совершенствования нормативного правового регулирования контроля качества строительства объектов капитального строительства в Российской Федерации**

Целью Концепции является достижение следующих результатов:

- повышение уровня гарантий безопасности и качества выполняемых работ по проектированию и строительству и заинтересованности профессиональных участников строительства в обеспечении таких гарантий;
- усиление финансовых гарантий в случае причинения вреда ввиду несоответствия работ требованиям безопасности и качества;
- сокращение избыточного административного участия государства в строительном процессе.

Концепцией предлагаются следующие направления реформирования контроля качества в строительстве, которые отражены в целевой модели (табл. 4.1):

1. Создание нового института независимого внешнего строительного контроля как негосударственного института при постепенном отказе от отдельных институтов экспертизы, государственного строительного надзора (при этом лица, осуществляющие независимый строительный контроль, должны быть юридически независимы от застройщиков, технических заказчиков, проектировщиков, строителей, изыскателей); сохранение функционала строительного контроля в качестве внутреннего строительного контроля участниками строительства.
2. Постепенная передача новому институту независимого строительного контроля функций по проверке результатов инженерных изысканий, проектной документации, выполняемых и выполненных работ, используемых строительных материалов на соответствие техническим регламентам и иным обязательным требованиям (замена существующих функций экспертизы, государственного строительного надзора функциями организаций, осуществляющих независимый внешний строительный контроль); развитие рынка услуг таких организаций независимого внешнего строительного контроля, заказчиками услуг которых выступают лица,



принимающие на себя финансовые риски строительного проекта: на первом этапе – застройщики, технические заказчики, а впоследствии (при развитии участия финансовых институтов в строительстве) – банки-кредиторы / страховые компании.

3. Исключение из состава непосредственных и контролирующих участников строительства непрофессиональных участников (все такие участники должны пройти профессиональный отбор путем включения организаций в члены СРО, подтверждения квалификации специалистов).
4. Введение дополнительных финансовых гарантий профессиональных участников строительства (застройщика, в случае если он выполняет профессиональные функции<sup>6</sup>; технического заказчика, изыскателя, проектировщика, строителя) и системы их саморегулирования за качество построенных объектов капитального строительства на период 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию путем возмещения вреда собственнику объекта капитального строительства (далее также – ОКС), который возник в результате разрушения, повреждения ОКС или выявления приведших к невозможности эксплуатации ОКС существенных недостатков ОКС, если такие повреждение, разрушение, проявление скрытых существенных недостатков не являются следствием форс-мажора, умысла потерпевшего, ошибок в эксплуатации (в этом случае ответственность за возмещение вреда остается на собственнике как на лице, ответственном за эксплуатацию).
5. Повышение роли саморегулирования в обеспечении качества и безопасности в строительстве.

Далее опишем подробнее данные концептуальные предложения.

#### **1. Создание нового института независимого внешнего строительного контроля как негосударственного института при постепенном отказе от отдельных институтов государственной экспертизы, государственного строительного надзора**

Центральной идеей Концепции является сокращение административного контроля (и связанных с ним административных барьеров, сроков их преодоления) с одновременным повышением ответственности за качество построенных объектов и финансовой ответственности *непосредственных участников* реализации строительных проектов.

Риски строительного проекта формируются начиная со стадии проектирования и далее расширяются уже на стадии строительства. Таким образом, риск того, что в итоге построенный объект не будет соответствовать требованиям безопасности, формируется в процессе полного цикла строительного проекта, а реализуется в основном после ввода объекта в эксплуатацию.

В настоящее время контроль за этими рисками осуществляется разными контролирующими органами и организациями (экспертиза результатов инженерных изысканий, проектной документации, государственный строительный надзор) и непосредственными участниками проекта в рамках строительного контроля на разных стадиях непосредственной реализации строительного проекта.

Во-первых, предлагается четко разграничить внутренний и внешний строительный контроль, сохранить внутренний контроль и перейти к *единому* внешнему контролю на полном цикле реализации строительного проекта (до ввода объекта в эксплуатацию).

<sup>6</sup> Проектирование, изыскания, строительство, заключение договоров строительного подряда, подряда на проведение проектно-изыскательных работ, внутренний строительный контроль.



Под **внутренним контролем** понимается контроль непосредственных участников проекта за своими собственными действиями и действиями взаимосвязанных участников, который осуществляется в рамках договорных отношений между участниками, а именно:

- 1) контроль застройщика (технического заказчика) за выполнением договоров подряда на проектирование, строительство; контроль подрядчика на строительство за используемыми материалами и выполняемыми сотрудниками подрядной организации работами; совместный контроль застройщика (технического заказчика) и подрядчика на строительство за наиболее уязвимыми с точки зрения безопасности процессами в ходе строительства;
- 2) контроль проектировщика за выполнением строительства по разработанной им проектной документации, осуществляемый проектировщиком в рамках договора между застройщиком (техническим заказчиком) и проектировщиком.

В настоящее время все эти виды контроля осуществляются в рамках **института строительного контроля** (статья 53 ГрК РФ). В Концепции предлагается существующий институт строительного контроля сохранить, но переименовать его в **институт внутреннего строительного контроля**.

Логика такого внутреннего строительного контроля основана на принципах разумного контроля за качеством выполняемых работ, который имеет форму контроля юридического лица (подрядной организации) за работой собственных сотрудников<sup>7</sup> или форму контроля заказчика работ по договору подряда за такими работами без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность подрядчика (статья 748 ГК РФ).

Под **внешним контролем** понимается контроль *независимой негосударственной организации* за действиями всех непосредственных участников проекта, который осуществляется в силу закона на основании договора между такой организацией и застройщиком или техническим заказчиком (в дальнейшем такой договор может заключаться также банком – кредитором строительного проекта, страховой компанией, страхующей строительные риски).

Уже сегодня прообраз такого внешнего контроля на стадии строительства предусмотрен ГК РФ. В соответствии со статьей 749 ГК РФ «заказчик в целях осуществления контроля и надзора за строительством и принятия от его имени решений во взаимоотношениях с подрядчиком может заключить самостоятельно без согласия подрядчика договор об оказании заказчику услуг такого рода с соответствующим инженером (инженерной организацией). В этом случае в договоре строительного подряда определяются функции такого инженера (инженерной организации), связанные с последствиями его действий для подрядчика». В данном случае под «заказчиком» может пониматься в том числе застройщик или технический заказчик.

На стадии проектирования идея внешнего негосударственного независимого контроля уже реализована в форме негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации. Так, согласно статье 39 Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», экспертиза результатов инженерных изысканий и проектной документации (как государственная, так и негосударственная) является формой обязательной оценки соответствия зданий, сооружений, процессов, осуществляемых на всех этапах их жизненного цикла, за исключением эксплуатации зданий, сооружений<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Аналогично – индивидуального предпринимателя-подрядчика за работой своих сотрудников.

<sup>8</sup> Проведение негосударственной экспертизы проектной документации предусмотрено статьей 49 ГрК РФ.



Также идея внешнего негосударственного независимого контроля на стадии строительства реализована в форме возможности осуществления негосударственной экспертной организацией экспертного сопровождения внесения изменений в проектную документацию в процессе строительства, то есть уже после получения положительного заключения экспертизы и утверждения проектной документации, в соответствии с которой и должно осуществляться строительство (часть 3.9 статьи 49 ГрК РФ).

Вообще стоит отметить постепенное движение как производственного процесса, так и нормативного регулирования в строительстве в сторону смещения или совмещения во времени процессов проектирования и строительства, что становится всё более возможным по мере цифровизации данных процессов, всё большего применения новых технологий. Также развиваются и универсальные компетенции специалистов, обладающих знаниями как в проектировании, так и в строительстве, появляется больше простора для гибкости в принятии и реализации проектных решений, что ведет к снижению потребности в жестком и однозначном делении процесса по созданию объекта на четкие этапы и стадии, которые реализуются отдельными лицами с разными компетенциями. Вместо этого в международной практике получают развитие новые модели управления проектом, основанные на одновременной работе проектировщиков, строителей, поставщиков строительных материалов, экономистов в цифровой среде проекта (например, модель IPD (Integrated Project Delivery, интегрированная реализация проекта) подразумевает участие будущих строителей в планировании и проектировании объекта).

Предлагаемый институт независимого внешнего строительного контроля аналогичен по своему смыслу также и институту аудита финансовой отчетности, который регулируется Федеральным законом от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее – Федеральный закон № 307-ФЗ), действующим в России более 10 лет.

В соответствии с частью 3 статьи 8 Федерального закона № 307-ФЗ «при оказании аудиторских услуг (участии в оказании аудиторских услуг) аудиторская организация, аудитор должны быть независимы и соблюдать правила независимости аудиторов и аудиторских организаций». Для целей Федерального закона № 307-ФЗ под независимостью аудиторской организации, аудитора понимается отсутствие отношений связанности (аффилированности), основанной на имущественной, родственной или иной зависимости аудиторской организации, аудитора от аудируемого лица, его учредителей (участников, акционеров), руководителей и иных должностных лиц, других лиц, в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 307-ФЗ, другими федеральными законами, правилами независимости аудиторов и аудиторских организаций (пункт 1 части 1 указанной статьи).

Логика введения такого независимого внешнего строительного контроля основана в том числе на разделении ответственности непосредственных участников строительного проекта (тех, кто его реализует) и ответственности внешнего контролирующего участника. За первыми закрепляется ответственность за вред в результате некачественно выполненных соответствующих работ, за вторыми – ответственность за вред в результате ошибки при проведении контроля.

При этом необходимо предусмотреть требования к организации независимого внешнего строительного контроля, в том числе квалификационные требования к ее сотрудникам, а в целях обеспечения их гражданской ответственности – обязательное членство в специально созданных СРО организациях независимого внешнего строительного контроля, формирующих компенсационные фонды, добровольное



страхование ответственности за нарушение договора оказания услуг внешнего строительного контроля и (или) ответственности за причинение вреда имуществу других лиц в результате осуществления деятельности по осуществлению внешнего строительного контроля.

Кроме того, необходимо наделить организации внешнего строительного контроля полномочиями по вынесению предписаний об устранении нарушений, о приостановке строительства, обязательных для застройщика, технического заказчика, подрядчиков, предусмотреть создание реестра заключений организаций внешнего строительного контроля. Предлагается создание электронной информационной системы организаций внешнего строительного контроля, в которую вносятся сведения обо всех предписаниях, об устранении нарушений и к которой имеют доступ органы государственного строительного надзора.

**2. Передача новому институту независимого строительного контроля функций по экспертизе результатов инженерных изысканий, проектной документации, проверке выполняемых и выполненных работ, строительных материалов, построенного объекта на соответствие обязательным требованиям безопасности и иным требованиям**

Организация независимого внешнего строительного контроля может выполнять контрольные функции не только непосредственно на стадии строительства, но и на стадии проведения экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации (то есть существующие сегодня негосударственные организации, осуществляющие такую экспертизу или оказывающие услуги по экспертному сопровождению, смогут в том числе выполнять и функции независимого внешнего строительного контроля).

Проведение такого строительного контроля на протяжении всего строительного проекта позволит более эффективно определить источники рисков в ходе реализации проекта, поскольку одно и то же лицо будет сопровождать весь процесс. Впоследствии это позволит реализовать и распределение ответственности между участниками в случае реализации рисков некачественных работ.

Передачу новому институту функций по проверке результатов инженерных изысканий, проектной документации, проверке выполняемых и выполненных работ, строительных материалов на соответствие обязательным требованиям безопасности и иным требованиям<sup>9</sup> предлагается осуществлять поэтапно.

**На первом этапе предлагается:**

- 1) Создать наряду с государственным строительным надзором (за которым сохранить обязательный государственный надзор только за особо опасными, технически сложными, уникальными объектами, а также объектами, строящимися за счет бюджетных средств<sup>10</sup>) добровольный негосударственный внешний строительный контроль.

<sup>9</sup> Данные требования установлены частью 5 статьи 49 ГрК РФ, проверка соответствия проектной документации таким требованиям является предметом экспертизы, а проверка соответствия построенного объекта – предметом государственного строительного надзора (часть 16 статьи 54 ГрК РФ): требования технических регламентов, санитарно-эпидемиологические требования, требования в области охраны окружающей среды, требования государственной охраны объектов культурного наследия, требования к безопасному использованию атомной энергии, требования промышленной безопасности, требования к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требования антитеррористической защищенности объекта. К таким требованиям также относятся требования к проектированию и строительству, установленные градостроительным законодательством (кроме требований, указанных в части 5 статьи 49 ГрК РФ, например требования градостроительного регламента).

<sup>10</sup> Также сохранить функции органов государственного строительного надзора по проверке соответствия параметров объектов капитального строительства предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и



- 2) Предусмотреть возможность застройщика, технического заказчика при обращении за разрешением на строительство определенного перечня объектов осуществить выбор между государственным строительным надзором и независимым внешним строительным контролем, указав в заявлении наименование привлекаемой организации внешнего строительного контроля, информацию о ее членстве в специализированной СРО, а также информацию о выполнении требований к независимости организации внешнего строительного контроля, а также специалистов внешнего строительного контроля от контролируемых лиц (см. пункт 6 ниже). Такую возможность предлагается предоставить только в случаях строительства объектов, не являющихся особо опасными, технически сложными, уникальными, а также при строительстве которых не используются бюджетные средства.
- 3) Предусмотреть, что такие функции по независимому внешнему строительному контролю могут осуществляться как организациями негосударственной экспертизы (наряду с функциями экспертизы, экспертного сопровождения), так и отдельными организациями независимого внешнего строительного контроля.
- 4) Ввести обязательное членство организаций негосударственной экспертизы наряду с организациями внешнего строительного контроля в специализированных СРО в сфере экспертизы и внешнего строительного контроля взамен существующего порядка аккредитации организаций негосударственной экспертизы (необходимо обеспечить единые правила доступа к профессиональной деятельности для обоих видов организаций, которые могут выполнять смежные функции).
- 5) Предусмотреть квалификационные требования к специалистам, непосредственно осуществляющим независимый внешний строительный контроль (создать национальный реестр специалистов в области внешнего строительного контроля), и обязательное членство в СРО организаций, осуществляющих внешний строительный контроль.
- 6) Предусмотреть федеральным законом требования к независимости организаций внешнего строительного контроля, а также специалистов внешнего строительного контроля от контролируемых лиц (застройщик, технический заказчик, проектировщик, строитель) по аналогии с требованиями к независимости аудиторских организаций, аудиторов<sup>11</sup>, в том числе норму о том, что порядок выплаты и размер платы за услуги организации внешнего строительного контроля, за проведение строительного контроля и оказание сопутствующих услуг определяются договорами оказания услуг по осуществлению внешнего строительного контроля и не могут быть поставлены в зависимость от выполнения каких бы то ни было требований застройщика, технического заказчика, иных непосредственных участников строительного проекта к содержанию выводов, которые могут быть сделаны в результате внешнего строительного контроля.
- 7) Переименовать термин «строительный контроль», предусмотренный статьей 53 ГрК РФ, в термин «внутренний строительный контроль» в соответствии с предложениями, указанными выше.

застройки, единым документом территориального планирования и градостроительного зонирования, документацией по планировке территории, и обязательным требованиям к параметрам объектов капитального строительства, установленным ГрК РФ, другими федеральными законами, если для строительства или реконструкции объекта капитального строительства не требуется разрешение на строительство (пункт 2 части 4 статьи 54 ГрК РФ).

<sup>11</sup> Статья 8 Федерального закона № 307-ФЗ.



На первом этапе выбор застройщика, технического заказчика между государственным строительным надзором или новым независимым внешним строительным контролем осуществляется самостоятельно. Услуги независимого внешнего строительного контроля платные.

**На втором этапе предлагается:**

- 1) Ввести обязательность независимого внешнего строительного контроля в отношении всех объектов, за исключением особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, а также объектов, строящихся за счет бюджетных средств (для этих объектов сохранить государственную экспертизу проектной документации и государственный строительный надзор<sup>12</sup>).
- 2) Расширить предмет внешнего строительного контроля и на этап проектирования, одновременно упразднив возможность раздельного осуществления экспертизы проектной документации, результатов инженерных изысканий и строительного контроля за процессом строительства разными организациями (это позволит также устранить часто возникающие сегодня конфликты между органами надзора и экспертными организациями, когда экспертная организация подтвердила соответствие проектного решения требованиям, а орган надзора выявляет его несоответствие).
- 3) Наделить организации внешнего строительного контроля функциями по подтверждению соответствия вносимых в проектную, рабочую документацию изменений на этапе строительства.

На втором этапе статус независимого внешнего строительного контроля окончательно закрепляется в законодательстве и практике. Этапность предусмотрена для того, чтобы в процессе постепенных преобразований было возможно осуществлять мониторинг процессов и при необходимости скорректировать решения.

Реформирование сферы участия в долевом строительстве, прошедшее в 2018 году, показало, как стремительно способна меняться мотивация участников строительства, эффективность их деятельности при включении в процесс финансовых институтов.

Переход от прямого использования средств граждан в жилищном строительстве к банковскому кредитованию строительства привел к повышению финансовой прозрачности проектов, появлению профессиональных рыночных компетенций по оценке и контролю проектов со стороны банков. Такие преобразования отражают взаимосвязь между качеством проектирования и строительства и финансовыми рисками кредиторов.

Предполагается, что создание полноценных участников рынка в форме независимых организаций внешнего строительного контроля приведет к росту спроса на их услуги как со стороны застройщиков, технических заказчиков, так и со стороны банков, страховых организаций, которые будут влиять на развитие конкуренции на новом рынке и повышение качества строительства (будучи заинтересованными в снижении собственных финансовых рисков).

Предполагается, что в такой конструкции существующие сегодня финансовые офицеры (кредитные инспекторы) в банках-кредиторах (или нанимаемые внешние

<sup>12</sup> Также сохранить функции органов государственного строительного надзора по проверке соответствия параметров объектов капитального строительства предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилам землепользования и застройки, единым документам территориального планирования и градостроительного зонирования, документации по планировке территории, и обязательным требованиям к параметрам объектов капитального строительства, установленным ГрК РФ, другими федеральными законами, если для строительства или реконструкции объекта капитального строительства не требуется разрешение на строительство (пункт 2 части 4 статьи 54 ГрК РФ).



организации) для контроля строительства могут быть заменены организациями внешнего строительного контроля, которые будут привлекаться банками-кредиторами. В этом случае косвенно на выбор такой организации со стороны застройщика, технического заказчика будет влиять и банк, финансирующий строительный проект.

Сегодня же, когда государственный строительный надзор не несет ответственности за финансовые риски проекта, а застройщики и банки не могут влиять на качество такого надзора, отсутствует сам механизм заинтересованного сотрудничества между ними. А так как экспертиза является отдельным институтом, который не может контролировать строительство, то у банков нет запроса и к этим организациям. В итоге на строительных проектах лежит двойная финансовая нагрузка: застройщики платят за экспертизу, а затем банки-кредиторы несут расходы за организацию контрольной функции в ходе реализации строительного проекта, и такие расходы включают в процентную ставку для застройщика.

### **3. Исключение из состава непосредственных и контролирующих участников строительства непрофессиональных участников**

В настоящее время застройщик не обязан быть членом СРО в сфере проектирования, инженерных изысканий, строительства, если он не выполняет функции технического заказчика, изыскателя, строителя, проектировщика. Вместе с тем такой «непрофессиональный застройщик» может выступать заказчиком профессиональных услуг изыскателей, проектировщиков, строителей без участия технического заказчика. Представляется, что в данном случае застройщик, который является неквалифицированным заказчиком (то есть не может проконтролировать качество работ по договорам подряда) и не является членом СРО, обязан привлекать технического заказчика, который уже сегодня обязан быть членом СРО. Если же застройщик не привлекает технического заказчика и самостоятельно заключает договоры подряда, то в целях обеспечения ответственности таких заказчиков (застройщиков) предлагается предусмотреть их обязательное членство в СРО.

Представляется, что такое требование на практике приведет к тому, что непрофессиональные застройщики, не обладающие компетенциями в сфере строительства и выполняющие в процессе девелопмента только функции инвесторов, будут привлекать технического заказчика.

Также необходимо урегулировать вопрос требований к организациям и квалификационных требований к их сотрудникам, осуществляющим внутренний и внешний строительный контроль.

В настоящее время не установлено законодательных требований к квалификации сотрудников организаций, осуществляющих строительный контроль. Опосредованно требования к организациям, осуществляющим строительный контроль, установлены, но только в случаях, когда такой контроль осуществляется подрядчиками на строительство или техническим заказчиком. В этих случаях может получиться (но не обязательно, так как не все подрядные организации обязаны иметь членство в СРО<sup>13</sup>), что такие организации являются членами СРО. Но и в этих случаях не установлено, например, что строительный контроль должен осуществлять специалист определенной квалификации (например, специалист в должности главного архитектора или главного инженера проекта, к которому предъявляются дополнительные квалификационные требования).

<sup>13</sup> Например, в соответствии с частью 2.1 статьи 52 ГрК РФ «индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, не являющиеся членами саморегулируемых организаций в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, могут выполнять работы по договорам строительного подряда, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором, в случае, если размер обязательств по каждому из таких договоров не превышает десяти миллионов рублей».



В иных случаях (когда строительный контроль осуществляется застройщиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором либо привлекаемыми ими на основании договора индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом) квалификационных требований не установлено вовсе.

Анализ законодательства зарубежных стран показывает, что наиболее высокие требования, в том числе квалификационные требования к сотрудникам, предъявляются именно к лицам, осуществляющим строительный контроль (сотрудники таких организаций должны обладать наивысшей квалификацией по сравнению даже с непосредственными работниками, осуществляющими проектирование или строительство).

Например, в Японии существуют три уровня квалификации профессионалов в строительстве<sup>14</sup>, и только специалисты, имеющие квалификацию первого уровня, имеют право оказывать услуги по строительному аудиту в отношении любых объектов и работ любого объема.

В Великобритании строительным инспектором, уполномоченным местным органом власти на осуществление строительного контроля, может быть любое лицо (государственное учреждение, частное предприятие или физическое лицо), удовлетворяющее квалификационным требованиям к его сотрудникам и зарегистрированное в Реестре сертифицированных инспекторов Совета строительной отрасли (Совет строительной отрасли, *Construction Industry Council* – негосударственная, некоммерческая членская организация, уполномоченная государством вести Реестр сертифицированных инспекторов). Строительный инспектор не должен иметь профессиональной или финансовой заинтересованности в проверке строительного проекта, контроль за которым осуществляет, и должен следовать Кодексу поведения Совета строительной отрасли при осуществлении контрольной деятельности<sup>15</sup>.

Представляется необходимым установить требования к организациям, осуществляющим внутренний и внешний строительный контроль:

- 1) если внешний строительный контроль осуществляется привлекаемым застройщиком лицом, то такое лицо должно быть членом специализированной СРО в сфере внешнего строительного контроля и негосударственной экспертизы (а впоследствии, после упразднения разделения экспертизы и внешнего строительного контроля, – СРО в сфере внешнего строительного контроля);
- 2) если внутренний строительный контроль осуществляется застройщиком самостоятельно, то застройщик должен быть членом СРО в сфере строительства; если застройщик привлекает внешний строительный контроль, то такое членство не требуется.

#### **4. Введение дополнительных финансовых гарантий профессиональных участников строительства (застройщика, выполняющего профессиональные функции по проектированию, строительству, внутреннему строительному контролю, технического заказчика, изыскателя, проектировщика, строителя) и системы саморегулирования за качество построенных объектов капитального строительства на период 10 лет после ввода в эксплуатацию**

<sup>14</sup> Кенчикуши первого, второго и третьего классов. Кенчикуши первого класса – звание специалиста высшей категории, который имеет право разрабатывать строительную документацию для любых типов зданий и сооружений и осуществлять контроль за строительно-монтажными работами любой сложности и объема. Кенчикуши второго и третьего классов имеют право проектировать и контролировать только объекты высотой не более 13 м. См.: Kenchikushi Architect / Building Engineers in Japan // The Japan Architectural Education and Information Center. URL: <https://www.jaiec.or.jp/assets/pdf/en/20230401Kenchikushi.pdf> (дата обращения: 04.04.2025).

<sup>15</sup> Register your business as a building control approver // UK Government. URL: <https://www.gov.uk/become-approved-building-inspector-england-and-wales> (дата обращения: 04.04.2025).



Предлагается установить специальный механизм возмещения вреда собственнику ОКС и третьим лицам, который возник в результате разрушения, повреждения ОКС или выявления приведших к невозможности эксплуатации ОКС существенных недостатков ОКС, если такие повреждение, разрушение, проявление скрытых существенных недостатков не являются следствием форс-мажора, умысла потерпевшего, ошибок в эксплуатации объекта (в случае недолжной эксплуатации объекта ответственность за возмещение вреда третьим лицам остается у собственника как лица, ответственного за эксплуатацию, но он может предъявить регресс к эксплуатирующей организации, как это и сегодня предусмотрено частью 8 статьи 60 ГрК РФ).

В такой конструкции действующий порядок возмещения вреда третьим лицам и выплаты компенсации сверх возмещения вреда, установленный статьей 60 ГрК РФ, предлагается сохранить только на период строительства ОКС (вред возмещается застройщиком, если застройщик не докажет, что указанные разрушение, повреждение, нарушение возникли вследствие умысла потерпевшего, действий третьих лиц или непреодолимой силы), а также на период по истечении 10 лет после ввода ОКС в эксплуатацию (вред возмещается собственником ОКС, который вправе предъявить регресс ко всем непосредственным и контролирующим участникам строительства при условии доказательства их вины).

В отношении многоквартирных домов предлагается предусмотреть такой же порядок на период 10 лет после ввода в эксплуатацию, а по истечении 10 лет – действующий сегодня порядок (часть 11 статьи 60 ГрК РФ), согласно которому вред возмещается в соответствии с гражданским законодательством виновным лицом, а также при условии доказательства вины профессионала – СРО, национальным объединением СРО, организацией экспертизы, публично-правовым образованием, осуществляющим полномочия по государственному строительному надзору.

В отношении объектов концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном, муниципальном-частном партнерстве в период действия таких соглашений предлагается установить следующую особенность: если концессионер, частный партнер осуществляли строительство объекта, то именно они безвиновно возмещают вред (по существующему сегодня порядку – часть 2 статьи 60 ГрК РФ) и имеют право регресса к иным участникам строительства. Если же концессионер, частный партнер не осуществляли строительство объекта, то в течение 10 лет после ввода в эксплуатацию они имеют право на возмещение вреда по предложенному новому порядку.

В случае же если в течение 10 лет после ввода ОКС в эксплуатацию произошло разрушение, повреждение ОКС или были выявлены существенные недостатки ОКС, приведшие к невозможности его эксплуатации (если такие повреждение, разрушение, проявление скрытых существенных недостатков не являются следствием форс-мажора, умысла потерпевшего, ошибок в эксплуатации объекта), то предлагается новая конструкция возмещения вреда, убытков и выплаты компенсаций сверх возмещения вреда *собственнику здания, сооружения, помещения и третьим лицам*.

Предлагаемая новая конструкция потребует внесения изменений в статью 60 ГрК РФ.

Предлагается следующая новая конструкция статьи 60 ГрК РФ.

1. Собственнику ОКС и третьим лицам возмещаются в полном объеме вред жизни и здоровью или имуществу гражданина, имуществу юридического лица (в том числе компенсация сверх возмещения вреда в случае, установленном в части 1



статьи 60 ГрК РФ) и убытки, возникшие в течение 10 лет после ввода ОКС в эксплуатацию и причиненные в результате разрушения, повреждения ОКС или выявления приведших к невозможности эксплуатации ОКС существенных недостатков (дефектов) ОКС, если такие повреждение, разрушение, проявление скрытых существенных недостатков (дефектов) не являются следствием форс-мажора, умысла потерпевшего, ошибок в эксплуатации. Если установлено, что не имели место форс-мажор, умысел потерпевшего, ошибки в эксплуатации, то возникший вред квалифицируется как вред ввиду недостатков инженерных изысканий, проектной документации, выполненных строительных работ, применения некачественных строительных материалов.

2. Для получения возмещения вреда и убытков собственник ОКС, третьи лица обращаются в досудебном порядке в любое СРО из числа тех СРО, членами которых являлись застройщик, технический заказчик, изыскатель, проектировщик, строитель (то есть устанавливается деликтная безвиновная ответственность таких СРО в пределах средств компенсационного фонда возмещения вреда СРО). В рамках такой претензии заявитель должен представить заключение независимой экспертизы, подтверждающее: а) наличие разрушения, повреждения ОКС или выявление приведших к невозможности эксплуатации ОКС существенных недостатков ОКС; б) отсутствие форс-мажора, ошибок в эксплуатации; в) размер вреда и убытков, подлежащих возмещению (в том числе компенсации сверх возмещения вреда в случае, установленном в части 1 статьи 60 ГрК РФ).
3. Для принятия решения о выплате возмещения в досудебном порядке в срок не более одного месяца формируется совместная комиссия СРО, которой предъявлена претензия, СРО, членами которых являлись иные непосредственные участники проекта строительства, и национальных объединений соответствующих СРО. В срок не более трех месяцев комиссия обязана подготовить заключение с указанием на согласие или отказ в удовлетворении претензии и направить его заявителю. В случае согласия комиссии с заключением экспертизы осуществляется выплата возмещения пострадавшему лицу. Законодательно может быть предусмотрена одна из моделей выплаты возмещения:
  - всеми СРО, члены которых участвовали в строительстве, пропорционально размерам компенсационных фондов возмещения вреда на дату предъявления претензии, в пределах таких компенсационных фондов;
  - СРО, которой предъявлена претензия, в пределах компенсационного фонда возмещения вреда такой СРО.
4. Собственник ОКС, третье лицо обязаны соблюсти претензионный порядок предъявления требования о возмещении вреда и убытков к СРО, и только в случае, если вред и убытки не возмещены в течение трех месяцев со дня предъявления претензии, такие требования удовлетворяются в судебном порядке.
5. В случае если сведения о СРО, членами которых являлись застройщик, технический заказчик, изыскатель, проектировщик, строитель, исключены из государственного реестра саморегулируемых организаций, а также при недостаточности средств компенсационного фонда возмещения вреда СРО, к которой предъявлен иск о возмещении вреда и убытков, субсидиарную ответственность по отношению к такой СРО несет соответствующее Национальное объединение саморегулируемых организаций в строительстве (далее – НОСТРОЙ) или в проектировании, изысканиях (далее – НОПРИЗ) в пределах средств специально формируемых резервных компенсационных фондов.
6. СРО, НОСТРОЙ, НОПРИЗ, возместившие вред и убытки собственнику объекта, третьему лицу, имеют право обратного требования (регресса) в размере



возмещенного ими вреда и убытков к следующим виновным лицам, вследствие недостатков работ которых причинены вред и убытки:

- а) лицам, выполнившим работы по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства, а также к СРО, членами которых они являются;
  - б) лицам, осуществлявшим независимый внешний строительный контроль, а также к СРО, членами которых они являлись;
  - в) поставщикам, производителям строительных материалов, конструкций, инженерно-технического оборудования, использованных при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте здания, сооружения, вследствие недостатков которых причинены убытки и вред<sup>16</sup>;
  - г) органам государственной власти, если выдано положительное заключение государственного строительного надзора;
  - д) организациям, выполнившим экспертизу результатов инженерных изысканий, проектной документации;
  - е) лицу, осуществившему в соответствии с частью 15.2 статьи 48 ГрК РФ подтверждение соответствия вносимых в проектную документацию изменений требованиям, указанным в части 3.8 статьи 49 ГрК РФ.
7. В случае если выплатившая возмещение СРО не реализует свое право регресса в течение одного года, обязанность по проведению расследования по определению виновного лица возлагается на соответствующее национальное объединение.
8. Если в течение двух лет со дня возмещения СРО вреда и убытков не установлено виновное лицо, предлагается предусмотреть механизм компенсации выплаченного возмещения той СРО, которая осуществила возмещение, за счет резервного фонда НОСТРОЙ, НОПРИЗ (в зависимости от сферы СРО), с обязательным пополнением резервного фонда за счет взносов всех СРО – участников национальных объединений. Это позволит распределить финансовое бремя профессиональной ответственности между всеми участниками строительной отрасли, обеспечив минимизацию затрат отдельных участников в случае, если установить виновное лицо невозможно.

#### **5. Повышение роли саморегулирования в обеспечении качества и безопасности в строительстве**

Институт саморегулирования в строительстве существует в России уже много лет и позволяет не только осуществлять допуск на рынок профессиональных участников строительства, но и обеспечивать их финансовую ответственность посредством формирования компенсационных фондов.

Центральным направлением реформирования в рамках Концепции является постепенный переход от раздельного контроля и надзора на стадиях проектирования и строительства в формах, соответственно, экспертизы проектной документации и государственного строительного надзора к независимому внешнему строительному контролю всего процесса реализации строительного проекта.

Предлагается в целях контроля за допуском на рынок компетентных специалистов по таковому внешнему контролю и обеспечения финансовой ответственности организаций внешнего строительного контроля предусмотреть законодательно обязательное членство в СРО таких организаций по аналогии с обязательным членством в СРО подрядчиков.

<sup>16</sup> Такие лица сегодня не включены в круг лиц, к которым может быть предъявлен регресс в соответствии со статьей 60 ГрК РФ, хотя, как показывает анализ международного опыта, такие лица включаются в число ответственных участников строительной деятельности, поскольку именно из-за недостатков стройматериалов и оборудования очень часто происходят разрушения, повреждения, невозможность использования ОКС.



Учитывая также, что на первом этапе организации негосударственной экспертизы будут сохранять свои функции контроля именно за проектированием, но впоследствии, на втором этапе, трансформируются также в организации внешнего строительного контроля, целесообразно уже на первом этапе изменить порядок их допуска на рынок и проверки квалификации специалистов – соответственно с государственной аккредитации организаций, аттестации специалистов на обязательное членство в СРО организаций негосударственной экспертизы, формирующих компенсационные фонды. Отметим, что уже сегодня Главгосэкспертиза как федеральная организация государственной экспертизы реализовала модель финансового обеспечения своей ответственности за некачественно проведенную экспертизу в форме создания гарантийного фонда.

Кроме этого, предлагается законодательно предусмотреть возможность добровольного страхования ответственности за нарушение договора оказания услуг по проведению экспертизы, осуществлению внешнего строительного контроля и (или) ответственности за причинение вреда имуществу других лиц в результате осуществления деятельности по проведению экспертизы, осуществлению внешнего строительного контроля.

При этом роль национальных объединений таких СРО (во всех сферах: проектирования, строительства, негосударственной экспертизы и внешнего строительного контроля) в контроле за профессиональной компетенцией специалистов должна быть повышена:

- 1) при установлении квалификационных требований в отношении лиц, которые могут быть членами таких СРО, и работников таких лиц;
- 2) при включении или исключении СРО из реестра СРО.

В настоящее время минимальные квалификационные требования в отношении членов СРО в сферах проектирования, строительства установлены частью 6 статьи 55.5 ГрК РФ:

«1) квалификационные требования к индивидуальным предпринимателям, а также руководителям юридического лица, самостоятельно организующим выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства, – наличие высшего образования соответствующего профиля и стажа работы по специальности не менее чем пять лет;

2) требования к наличию у индивидуального предпринимателя или юридического лица специалистов по организации инженерных изысканий (главных инженеров проектов), специалистов по организации архитектурно-строительного проектирования (главных инженеров проектов, главных архитекторов проектов), специалистов по организации строительства (главных инженеров проектов), сведения о которых включены в национальные реестры специалистов, предусмотренные статьей 55.5-1 настоящего Кодекса (далее также – специалисты), – не менее чем два специалиста по месту основной работы.»

Кроме того, необходимо предоставить национальным объединениям СРО больше самостоятельности в принятии решения об утрате статуса СРО в соответствующей сфере путем перехода от ведения государственного реестра СРО к ведению такого реестра национальным объединением (соответственно, включение и исключение из реестра будет осуществляться национальным объединением).

Таким образом, законом установлены самые общие и минимальные требования к специалистам, которые не являются главными архитекторами или главными инженерами проекта (только наличие образования и стажа), а право повышать эти стандарты есть только у самих СРО.



Представляется, что национальные объединения СРО (во всех сферах: проектирования, строительства, негосударственной экспертизы и внешнего строительного контроля) должны иметь право формировать обязательные для СРО и их членов минимальные квалификационные требования (по аналогии с требованиями к государственной аттестации специалистов), а СРО – формировать дополнительные квалификационные требования для своих членов, которые должны быть не ниже минимальных.

Для эффективного контроля за деятельностью СРО национальным объединениям СРО необходимо больше самостоятельности при принятии решения о включении СРО в реестр СРО или исключении из реестра. В настоящее время функция ведения государственного реестра СРО осуществляется федеральным органом исполнительной власти, тогда как национальные объединения СРО только готовят «заключения о возможности внесения сведений о СРО в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства в государственный реестр СРО, заключений об отказе во внесении сведений о таких саморегулируемых организациях в государственный реестр СРО, заключений о возможности исключения сведений о СРО из государственного реестра СРО, заключений об отсутствии оснований для исключения сведений о СРО из государственного реестра СРО» (пункт 7 части 8 статьи 55.20 ГрК РФ). Предлагается передать функцию ведения государственного реестра СРО (переименовав его в национальный реестр СРО) национальным объединениям, предоставив право национальным объединениям включать и исключать СРО из реестра, при этом можно предусмотреть случаи, в которых требуется согласование таких решений с органом исполнительной власти.

Как показывает анализ лучших зарубежных практик, во многих странах широкое распространение получила стандартизация договорных отношений между профессиональными участниками строительства (договоры подряда на проектирование, строительство, единые договоры подряда на проектирование и строительство EPC – Engineering Procurement Construction); одной из самых известных систем стандартов является система Международной федерации инженеров-консультантов (FIDIC). Такие стандарты носят добровольный характер, однако по мере распространения рыночной практики их применения становятся повсеместно применяемыми. Они позволяют урегулировать вопросы ответственности и рисков сторон, финансовых гарантий обязательств сторон, что в свою очередь позволяет стандартизировать и кредитные продукты в строительстве, тем самым снизив стоимость финансирования строительства. В зарубежных странах выработкой таких стандартов занимаются различные профессиональные ассоциации, советы инженеров, проектировщиков, строителей. Представляется, что национальные объединения СРО в России являются наилучшей профессиональной площадкой для выработки таких рекомендательных стандартов, но для реализации этой задачи необходимо расширить функции национальных объединений, установленные частью 8 статьи 55.20 ГрК РФ.



**Табл. 4.1. Целевая модель распределения функций и ответственности участников проекта по строительству ОКС (за исключением особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, а также объектов, строящихся за счет бюджетных средств)**

| Участник      | Функции участника проекта                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Ответственность участника проекта                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Застройщик | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) заказывает работы, услуги технического заказчика, подрядчиков;</li> <li>2) осуществляет приемку выполненных работ, услуг технического заказчика, подрядчиков;</li> <li>3) осуществляет внутренний строительный контроль самостоятельно (при наличии членства в СРО) либо привлекает организацию внешнего строительного контроля;</li> <li>4) обеспечивает организацию финансирования проекта</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) безвиновная ответственность за причинение вреда вследствие разрушения, повреждения <b>объекта незавершенного строительства</b>, нарушения требований безопасности при строительстве такого объекта, требований безопасности при сносе такого объекта. Возмещение такого вреда и выплата компенсации сверх возмещения вреда осуществляются застройщиком, если застройщик не докажет, что указанные разрушение, повреждение, нарушение возникли вследствие умысла потерпевшего, действий третьих лиц или непреодолимой силы (часть 3 статьи 60 ГК РФ);</li> <li>2) ответственность по возмещению вреда в результате проявления скрытых дефектов ОКС в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию, которые привели к невозможности использования ОКС по назначению (перед первым и всеми последующими собственниками ОКС, независимо от типа объекта (жилой, нежилой) и вида договора, по которому впервые приобреталось право на ОКС (договор долевого участия (ДДУ), договор купли-продажи, иной договор) (далее – возмещение вреда от скрытых дефектов), при условии, что застройщик заключил договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, сносе объектов капитального строительства, вследствие недостатков выполнения которых причинен вред, <b>в порядке регресса от выплатившей возмещение СРО</b>;</li> <li>3) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС по истечении 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию при условии, что застройщик заключил договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, сносе объектов капитального строительства, вследствие недостатков выполнения которых причинен вред, <b>в порядке регресса от выплатившего возмещение собственника ОКС</b></li> </ol> |



Продолжение табл. 4.1.

| Участник                                                                                       | Функции участника проекта                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Ответственность участника проекта                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2. Технический заказчик                                                                        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) заказывает работы, услуги подрядчиков, приобретает строительные материалы (состав функций устанавливается договором между застройщиком и техническим заказчиком);</li> <li>2) осуществляет приемку выполненных работ, услуг подрядчиков;</li> <li>3) осуществляет внутренний строительный контроль самостоятельно (при наличии членства в СРО) либо привлекает организацию внешнего строительного контроля</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) безвиновная ответственность за причинение вреда вследствие разрушения, повреждения <b>объекта незавершенного строительства</b>, нарушения требований безопасности при строительстве такого объекта, требований безопасности при сносе такого объекта. Возмещение такого вреда и выплата компенсации сверх возмещения вреда осуществляются техническим заказчиком, если он не докажет, что указанные разрушение, повреждение, нарушение возникли вследствие умысла потерпевшего, действий третьих лиц или непреодолимой силы (часть 3 статьи 60 ГрК РФ);</li> <li>2) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС <b>в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию</b> при условии, что технический заказчик заключил договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, сносе объектов капитального строительства, вследствие недостатков выполнения которых причинен вред, <b>в порядке регресса от выплатившей возмещение СРО</b>;</li> <li>3) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС <b>по истечении 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию</b> при условии, что технический заказчик заключил договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, сносе объектов капитального строительства, вследствие недостатков выполнения которых причинен вред, <b>в порядке регресса от выплатившего возмещение собственника ОКС</b></li> </ol> |
| 3. Лицо, выполняющее работы по договору о выполнении инженерных изысканий (далее – изыскатель) | Проводит инженерные изыскания и формирует результаты инженерных изысканий в соответствии с требованиями технических регламентов и иными обязательными требованиями для предоставления на экспертизу (внешний строительный контроль)                                                                                                                                                                                                                             | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС <b>в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию</b> при условии, что вред возник ввиду недостатков выполненных работ по инженерным изысканиям, <b>в порядке регресса от выплатившей возмещение СРО</b>;</li> <li>2) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС <b>по истечении 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию</b> при условии, что вред возник ввиду недостатков выполненных работ по инженерным изысканиям, <b>в порядке регресса от выплатившего возмещение собственника ОКС</b>;</li> <li>3) ответственность за недостатки работ в рамках договора подряда перед заказчиком в течение гарантийного срока</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |



Продолжение табл. 4.1.

| Участник                                                                                                                                                                                         | Функции участника проекта                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Ответственность участника проекта                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4. Лицо, выполняющее работы по договору о подготовке проектной документации (далее – проектировщик)                                                                                              | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) проводит работы по проектированию ОКС, формирует проектную документацию в соответствии с требованиями технических регламентов и иными обязательными требованиями для предоставления на экспертизу (внешний строительный контроль);</li> <li>2) осуществляет по договору с застройщиком авторский надзор за строительством;</li> <li>3) подтверждает соответствие вносимых в проектную документацию изменений требованиям, указанным в части 3.8 статьи 49 ГрК РФ</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС <b>в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию</b> при условии, что вред возник ввиду недостатков выполненных работ по проектированию, а также если подтвердил соответствие вносимых в проектную документацию изменений требованиям, указанным в части 3.8 статьи 49 ГрК РФ, <b>в порядке регресса от выплатившей возмещение СРО</b>;</li> <li>2) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС <b>по истечении 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию</b> при условии, что вред возник ввиду недостатков выполненных работ по проектированию, а также если подтвердил соответствие вносимых в проектную документацию изменений требованиям, указанным в части 3.8 статьи 49 ГрК РФ, <b>в порядке регресса от выплатившего возмещение собственника ОКС</b>;</li> <li>3) ответственность за недостатки работ в рамках договора подряда перед заказчиком в течение гарантийного срока</li> </ol> |
| 5. Лицо, выполняющее работы по договору строительного подряда, предусматривающему строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства (далее также – строитель) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) проводит работы по строительству, реконструкции ОКС, формирует рабочую документацию в соответствии с требованиями технических регламентов и иными обязательными требованиями;</li> <li>2) ведет журнал работ, готовит исполнительную документацию, иные документы для проверки организацией внешнего строительного контроля;</li> <li>3) осуществляет внутренний строительный контроль</li> </ol>                                                                           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС <b>в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию</b> при условии, что вред возник ввиду недостатков выполненных работ по строительству, реконструкции, <b>в порядке регресса от выплатившей возмещение СРО</b>;</li> <li>2) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС <b>по истечении 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию</b> при условии, что вред возник ввиду недостатков выполненных работ по строительству, реконструкции, <b>в порядке регресса от выплатившего возмещение собственника ОКС</b>;</li> <li>3) ответственность за недостатки работ в рамках договора подряда перед заказчиком в течение гарантийного срока</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                 |



Продолжение табл. 4.1.

| Участник                                                                                                                                       | Функции участника проекта                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Ответственность участника проекта                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6. Организация независимого внешнего строительного контроля                                                                                    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) проводит проверку проектной документации, рабочей документации, выполняемых строительных работ, применяемых строительных материалов на соответствие требованиям технических регламентов и иным обязательным требованиям;</li> <li>2) выносит предписания об устранении нарушений;</li> <li>3) готовит заключение о соответствии построенного объекта требованиям технических регламентов и иным обязательными требованиями, необходимое для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС <b>в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию</b> при условии, что в отношении ОКС было выдано положительное заключение о соответствии построенного объекта требованиям технических регламентов и иным обязательным требованиям, <b>в порядке регресса от выплатившей возмещение СРО;</b></li> <li>2) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС <b>по истечении 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию</b> при условии, что в отношении ОКС было выдано положительное заключение о соответствии построенного объекта требованиям технических регламентов и иным обязательным требованиям, <b>в порядке регресса от выплатившего возмещение собственника ОКС;</b></li> <li>3) ответственность за нарушение договора оказания услуг внешнего строительного контроля перед заказчиком</li> </ol> |
| 7. Органы, осуществляющие в соответствии со статьями 51 и 55 ГрК РФ выдачу разрешений на строительство и разрешений на ввод ОКС в эксплуатацию | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) при выдаче разрешения на строительство – проверка наличия положительного заключения организации внешнего строительного контроля о соответствии проектной документации требованиям технических регламентов и иным обязательным требованиям, актуальности выданных исходных условий в составе ГПЗУ (факта того, что срок действия ГПЗУ не истек), а также выполнения необходимых мероприятий по организации строительной площадки, прилегающей территории, иных мероприятий для начала строительных работ (установка ограждений, временных путей пешеходов и машин и др.);</li> <li>2) при выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию – проверка наличия положительного заключения организации внешнего строительного контроля о соответствии построенного объекта требованиям технических регламентов и иным обязательным требованиям, выполнения необходимых мероприятий по организации строительной площадки, прилегающей территории, иных мероприятий по завершению работ (снятие ограждений, восстановление путей пешеходов и машин, вывоз строительных отходов и др.)</li> </ol> | Административная ответственность за нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг в соответствии со статьей 5.63 КоАП РФ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |



Продолжение табл. 4.1.

| Участник                                                                                                                                                          | Функции участника проекта                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Ответственность участника проекта                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8. Саморегулируемые организации в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта ОКС | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) принятие и исключение членов СРО;</li> <li>2) принятие стандартов деятельности, в том числе квалификационных стандартов;</li> <li>3) рассмотрение претензий к членам СРО, в том числе претензий о возмещении вреда в результате проявления скрытых дефектов ОКС в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) безвиновная ответственность по возмещению вреда в результате проявления скрытых дефектов ОКС в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию, которые привели к невозможности использования ОКС по назначению (перед первым и всеми последующими собственниками ОКС, независимо от типа объекта (жилой, нежилой) и вида договора, по которому впервые приобреталось право на ОКС (договор долевого участия (ДДУ), договор купли-продажи, иной договор), в досудебном порядке на основе результатов независимой экспертизы, либо в судебном порядке, если СРО не докажет, что указанные разрушение, повреждение, нарушение возникли вследствие умысла потерпевшего, действий третьих лиц или непреодолимой силы;</li> <li>2) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС при условии, что вред возник ввиду недостатков работ по выполнению инженерных изысканий, по подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства, <b>в порядке регресса от выплатившего возмещение собственника ОКС, концессионера, частного партнера, а также лица, получившего вред в результате повреждения, разрушения многоквартирного дома</b></li> </ol> |
| 9. Банк                                                                                                                                                           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) предоставление проектного финансирования;</li> <li>2) контроль целевого использования средств, соблюдения сроков и объемов этапов работ на основе отчетов привлекаемой застройщиком по согласованию с банком организации независимого внешнего строительного контроля</li> </ol>                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |



Окончание табл. 4.1.

| Участник               | Функции участника проекта                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Ответственность участника проекта |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 10. Страховая компания | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) страхование строительно-монтажных и иных рисков проекта;</li> <li>2) страхование гражданской ответственности всех участников за вред, который может возникнуть ввиду некачественных работ;</li> <li>3) страхование ответственности за ненадлежащее исполнение договорных обязательств (если предусмотрено федеральным законом);</li> <li>4) контроль страхуемых рисков на основе отчетов привлекаемой застройщиком по согласованию со страховой компанией организации независимого внешнего строительного контроля</li> </ol> |                                   |



## Список источников

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
2. Градостроительство: международный опыт регулирования и управления / под науч. ред. Полиди Т. Д. М.: Фонд «Институт экономики города», 2023. Гл. 9, с. 330–348. URL: <https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/gradostroitelstvo.pdf> (дата обращения: 02.04.2025).
3. Гражданский кодекс Российской Федерации.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
5. Федеральный закон от 1 июля 2021 года № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 25 декабря 2023 года № 653-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
7. Федеральный закон от 27 июня 2019 года № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
8. Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».
9. Федеральный закон от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».
10. Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
11. Kenchikushi Architect / Building Engineers in Japan // The Japan Architectural Education and Information Center. URL: <https://www.jaeic.or.jp/assets/pdf/en/20230401Kenchikushi.pdf> (дата обращения: 04.04.2025).
12. Register your business as a building control approver // UK Government. URL: <https://www.gov.uk/become-approved-building-inspector-england-and-wales> (дата обращения: 04.04.2025).

Т. Д. Полиди, А. А. Воронцова

## Глава 5. Регулирование установления ограничений использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий<sup>1</sup>

### 5.1. Введение

***Правовое регулирование отношений в области установления, изменения, прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий и ограничений в их границах до принятия Федерального закона № 342-ФЗ***

Правовое регулирование отношений в области обеспечения особых (специальных) правовых режимов территорий (земель, земельных участков), устанавливаемых в определенных целях, связанных с необходимостью охраны и (или) защиты публично значимых интересов, осуществлялось задолго до включения в Земельный кодекс Российской Федерации (далее также – Земельный кодекс РФ, ЗК РФ) отдельной главы, призванной упорядочить отношения в области установления, изменения, прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий (далее также – зоны, ЗОУИТ) и ограничений в их границах. Развитие этого правового института имеет продолжительную историю.

Еще в начале XX века в нормативных правовых актах разного уровня стали определяться территории с особым (специальным) правовым режимом, устанавливаемым в целях обеспечения безопасности, жизни и здоровья населения, в интересах охраны, защиты, безопасной эксплуатации отдельных объектов<sup>2</sup>. Изначально пра-

<sup>1</sup> Глава подготовлена в том числе на основе исследований, выполненных Институтом экономики города по заказу Департамента градостроительной политики города Москвы в рамках оказания услуг по государственному контракту «Анализ законодательства и правоприменительной практики в России и зарубежных странах в части установления ограничений использования земельных участков (специальных правовых режимов земельных участков) и разработка предложений по совершенствованию правовых механизмов зонирования территорий в Российской Федерации» (2023).

<sup>2</sup> Декретом Совета народных комиссаров РСФСР от 20 марта 1919 года «О лечебных местностях общегосударственного значения» в лечебных местностях для ограждения источников лечебных вод и лечебных грязей от порчи или истощения были установлены округа горной охраны, а для ограждения лечебных местностей в санитарном отношении – округа санитарной охраны. Границы округов горной и санитарной охраны и, соответственно, ограничения («меры, которые должны быть соблюдаемы в пределах округа охраны для правильного содержания источников минеральных вод и благоустройства в санитарном отношении находящихся при них лечебных заведений») устанавливались Положением о горной и санитарной охранах, утверждаемым постановлением Народного комиссариата здравоохранения. Постановлением Совета народных комиссаров РСФСР от 6 июля 1928 года «Об установлении зоны санитарной охраны водных источников, служащих



вовое регулирование развивалось в отношении отдельных видов таких территорий (зон) самостоятельно, не упорядоченно.

В советский период не было предусмотрено градостроительное зонирование в том виде, в котором оно понимается сейчас, законодательство, регулирующее отношения в сфере градостроительной деятельности, не было сформированным. Регулирование земельных отношений основывалось исключительно на императивном методе, существовала исключительная государственная собственность на землю. В этих условиях установление особых (специальных) правовых режимов земель в публичных интересах, связанных с необходимостью охраны окружающей среды, среды обитания человека, обеспечения безопасной эксплуатации объектов транспорта, энергетики, связи и т. д., игнорировало частные интересы (поскольку такие интересы отрицались в принципе).

В новых экономических условиях с 1992 года до принятия Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 342-ФЗ) правовое регулирование отношений в области установления, изменения и прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий и ограничений в их границах продолжало развиваться. Появлялись новые виды зон<sup>3</sup>, однако в отношении большинства зон с особыми условиями использования территорий не были определены ни порядок их установления и (или) установления границ, ни ограничения использования земельных участков и объектов недвижимого имущества в их границах, ни последствия установления зон и ограничений для правообладателей.

Особый (специальный) правовой режим таких зон (территорий) чаще всего обеспечивался необходимостью получения правообладателями земельных участков различных согласований хозяйственной и иной деятельности (строительства, реконструкции, капитального ремонта, проведения отдельных работ) с собственниками (владельцами) объектов, в целях охраны которых установлены соответствующие зоны. Такие согласования были предусмотрены для охранных зон объектов

для центрального водоснабжения городов, рабочих поселков и других населенных мест» была закреплена необходимость установления в течение одного года с момента вступления в действие указанного постановления «зоны санитарной охраны водных источников, питающих центральное водоснабжение». Была определена цель установления зоны – «предохранение водных источников от загрязнения и изменения качественного и количественного состава, а также охрана специальных водных сооружений и окружающей местности от изменений и нарушений, могущих отразиться на водных источниках и подаваемой населению воде», предусмотрен «усиленный санитарный надзор и лабораторный контроль за составом воды водных источников, питающих водопровод в границах зоны». Объединенным постановлением Центрального исполнительного комитета СССР № 96, Совета народных комиссаров СССР № 834 от 17 мая 1937 года «О санитарной охране водопроводов и источников водоснабжения» была закреплена обязательность установления «зоны санитарной охраны открытых и подземных источников водоснабжения, питающих данный водопровод, решением соответствующего местного совета с утверждением советом народных комиссаров», предусмотрено деление зоны на «три пояса, в каждом из которых устанавливался особый режим». Границы каждой зоны должны были быть точно определены на карте, а границы первого пояса зоны также отмечены в натуре соответствующими знаками. Была установлена обязанность местных советов оповестить население о границах зоны санитарной охраны источников водоснабжения и ее поясов, а также о режиме, действующем в пределах этой зоны.

<sup>3</sup> Законом РСФСР от 19 декабря 1991 года № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» было предусмотрено создание охранных зон для отдельных видов особо охраняемых природных территорий. Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 года № 60-ФЗ предусматривал необходимость согласования строительства и размещения различных объектов, которые могут создавать угрозу безопасности полетов воздушных судов или создавать помехи в работе оборудования, а понятие приаэродромной территории как зоны с особыми условиями использования территории было установлено постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2010 года № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации».



электросетевого хозяйства<sup>4</sup>, для охранных зон объектов магистральных трубопроводов<sup>5</sup>, для охранных зон тепловых сетей<sup>6</sup>, для охранных зон гидроэнергетических объектов<sup>7</sup> и др.

Термин «зона с особыми условиями использования территории» в нормативных правовых актах не использовался, впервые общий (родовой) термин был законодательно закреплён в статье 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – Градостроительный кодекс РФ, ГрК РФ). Данная норма не раскрыла содержание данного термина, только лишь установила открытый перечень зон с особыми условиями использования территорий<sup>8</sup>.

В 2001 году был принят Земельный кодекс РФ, в котором в пункте 2 статьи 55 была предусмотрена возможность установления ограничений прав на землю, а именно «особых условий использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах», а в статье 57, определяющей общие вопросы возмещения убытков при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, ухудшении качества земель, временном занятии земельных участков, ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, также упоминалось о возмещении убытков в связи с ограничением прав при установлении охранных, санитарно-защитных зон. Особенная часть Земельного кодекса РФ в первоначальной редакции предусматривала создание различных видов охранных и санитарно-защитных зон применительно к отдельным категориям земель (без конкретизации).

Цели, в которых устанавливаются зоны с особыми условиями использования территорий, определяют то, что отношения в этой сфере регулируются, помимо земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности, также смежными отраслями законодательства: экологическим законодательством, законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, законодательством об охране объектов культурного наследия и др.

Экологическое законодательство в числе основных принципов охраны окружающей среды закрепляет принципы презумпции экологической опасности любой хозяйственной и иной деятельности, обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, научно обоснованного сочетания экологических, экономических

<sup>4</sup> Пункты 10–13 постановления Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» и пункты 9–11 постановления Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 года № 1033 «О порядке установления охранных зон объектов по производству электрической энергии и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон».

<sup>5</sup> Пункты 6–9 постановления Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2017 года № 1083 «Об утверждении Правил охраны магистральных газопроводов и о внесении изменений в Положение о представлении в федеральный орган исполнительной власти (его территориальные органы), уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления дополнительных сведений, воспроизводимых на публичных кадастровых картах».

<sup>6</sup> Пункты 6–7 приказа Минстроя России от 17 августа 1992 года № 197 «О Типовых правилах охраны коммунальных тепловых сетей».

<sup>7</sup> Пункты 10–17 постановления Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2012 года № 884 «Об установлении охранных зон для гидроэнергетических объектов».

<sup>8</sup> Ранее, до законодательного закрепления общего термина, применялись такие термины, как «территория с особыми условиями использования» (статья 2 Федерального закона от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»), «особые территории» (статья 31 Федерального закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии») и др.



и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды, также ряд принципов определяет необходимость защиты жизни и здоровья человека, его экологических прав (статья 3 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Указанным законом устанавливаются требования в области охраны окружающей среды при осуществлении различных видов хозяйственной и иной деятельности (глава IV); категоризируются объекты, оказывающие негативное влияние на окружающую среду (статья 4.2); дифференцируются природоохранные требования в зависимости от категорий, определяются загрязняющие вещества, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды (статья 4.1); устанавливаются основы нормирования (глава V) и экономического регулирования в области охраны окружающей среды, в том числе устанавливаются меры экономического стимулирования по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению наилучших доступных технологий (глава IV) и др.

Федеральный закон от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» закрепляет правовые основы охраны атмосферного воздуха, определяет основы нормирования качества атмосферного воздуха и вредных физических воздействий на атмосферный воздух, устанавливает требования охраны атмосферного воздуха при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности, в том числе создание в целях охраны атмосферного воздуха санитарно-защитных зон в местах проживания населения (статья 16).

Согласно Федеральному закону от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «при разработке нормативов градостроительного проектирования, схем территориального планирования, генеральных планов городских и сельских поселений, проектов планировки общественных центров, жилых районов, магистралей городов, решении вопросов размещения объектов гражданского, промышленного и сельскохозяйственного назначения и установления их санитарно-защитных зон, выборе земельных участков под строительство, а также при проектировании, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, консервации и ликвидации промышленных, транспортных объектов, зданий и сооружений культурно-бытового назначения, жилых домов, объектов инженерной инфраструктуры и благоустройства и иных объектов должны соблюдаться санитарные правила» (пункт 2 статьи 12). Разработка санитарных правил осуществляется в порядке, установленном положением о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании (статья 38).

Государственные санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила) устанавливают единые санитарно-эпидемиологические требования к планировке и застройке городских и сельских поселений, содержанию территорий городских и сельских поселений, промышленных площадок, эксплуатации производственных, общественных помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта, к потенциально опасным для человека химическим, биологическим веществам, водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению населения, атмосферному воздуху в городских и сельских поселениях, на территориях промышленных организаций, воздуху в рабочих зонах производственных помещений, жилых и других помещениях<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Пункт 3 постановления Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 года № 554 «Об утверждении Положения о Государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании».



Вместе с тем отраслевое законодательство, направленное на реализацию общих целей (обеспечение экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности, реализацию экологических и смежных прав граждан и т. д.), слабо взаимосвязано с земельным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности в части реализации указанных целей через установление особых (специальных) режимов в зонах с особыми условиями использования территорий и отражение таких режимов в конкретных мероприятиях и процедурах градостроительной деятельности.

В 2004 году был принят Градостроительный кодекс РФ, в котором был урегулирован институт градостроительного зонирования территорий путем принятия правил землепользования и застройки (далее также – ПЗЗ), в которых определяются территориальные зоны и устанавливаются соответствующие градостроительные регламенты. ГрК РФ предусмотрено, что градостроительным регламентом, которым определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, устанавливаются (часть 9 статьи 1 и статья 36) в том числе и ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

При этом, согласно части 6 статьи 30 ГрК РФ, в составе градостроительного регламента указываются ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, то есть в том числе и ограничения для обеспечения целей зон с особыми условиями использования территорий. Однако важно отметить, что в законе отсутствует требование об учете ограничений в зонах с особыми условиями использования территорий при установлении непосредственно ключевых параметров градостроительного регламента (видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, предельных размеров земельных участков и предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства). Также предусмотрено только обязательное отображение на карте градостроительного зонирования (или на отдельных картах, которые являются приложением к правилам землепользования и застройки) границ зон с особыми условиями использования территорий (часть 5 статьи 30 ГрК РФ). Также следует отметить, что несмотря на то, что предусмотрена обязанность уточнения правил землепользования и застройки (внесения изменений) в целях отображения границ зон с особыми условиями использования территорий (статьи 33, 34 ГрК РФ), проведение общественных обсуждений или публичных слушаний, опубликование сообщения о принятии решения о подготовке проекта о внесении изменений в правила землепользования и застройки в таком случае не требуется (часть 3.3 статьи 33 ГрК РФ).

Таким образом, до принятия Федерального закона № 342-ФЗ законодательство о зонах с особыми условиями использования территорий развивалось, но фрагментарно, бессистемно, в нормативных правовых актах разной отраслевой принадлежности и разного уровня.

Во-первых, не было общего термина, единого для всех видов зон; в законодательстве не были установлены общие требования к таким зонам. При этом, несмотря на различие целей установления и объектов, в отношении которых эти зоны должны быть установлены, и, соответственно, различающиеся особые (специальные) правовые режимы, у этих зон должно быть общее: порядок установления, изменения и прекращения существования, определение органов, принимающих акты, устанавливающие правовой режим и границы (проекты) зон, требования к определению перечня ограничений в связи с их установлением, гарантии прав лиц, чьи



права ограничиваются в результате установления или изменения зон, в том числе информационные и экономические гарантии и др.

Во-вторых, правовое регулирование осуществлялось нормативными правовыми актами разного уровня.

В-третьих, правовое регулирование отличалось наличием большого числа регуляторных пробелов и коллизий.

В-четвертых, законодательство о зонах с особыми условиями использования территорий было слабо взаимосвязано с законодательством о градостроительной деятельности, экологическим, санитарно-эпидемиологическим законодательством, законодательством о техническом регулировании и т. д.

## 5.2. Современное законодательное регулирование отношений в области установления, изменения, прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий и ограничений в их границах

Федеральный закон № 342-ФЗ, принятый в 2018 году, был призван упорядочить отношения в целях установления единых подходов к правовому регулированию установления, изменения и прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий и ограничений использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в таких зонах.

Указанным законом были внесены изменения в ряд федеральных законов (более двадцати), в том числе в ГрК РФ и ЗК РФ. Земельный кодекс РФ был дополнен отдельной главой XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий» и статьей 57.1 «Особенности возмещения убытков при ограничении прав в связи с установлением, изменением и прекращением зон с особыми условиями использования территорий». Можно выделить следующие основные новации в этой части.

1. Поименованы **цели установления** зон с особыми условиями использования территорий. Указанные цели определяют публичный интерес в установлении зон с особыми условиями использования территорий и определяют характер устанавливаемых ограничений в этой связи (статья 104 ЗК РФ).

2. Определен **закрытый (исчерпывающий) перечень видов зон с особыми условиями использования территорий** (статья 105 ЗК РФ).

Такой перечень подразумевает, что в отношении всех остальных зон, которые в этот перечень не вошли, но имеют установленный законом особый (специальный) правовой режим, не распространяются требования, установленные главой XIX ЗК РФ.

3. Предусмотрена **четкая двухзвенная иерархия документов, устанавливающих зоны с особыми условиями использования территорий** (за исключением тех видов зон, которые устанавливаются федеральными законами и не предусмотрено принятие положений о таких зонах, а также решений об установлении зон).

Общие нормы, определяющие особый (специальный) правовой режим зон с особыми условиями использования территорий, должны быть установлены Правительством Российской Федерации в соответствующих **положениях** об отдельных видах зон (предусмотрена возможность издания отдельных положений в отношении разных объектов и (или) территорий применительно к одному виду зон) (пункты 1 и 4 статьи 106 ЗК РФ).

В **решениях** об установлении конкретной зоны с особыми условиями использования территории эти нормы конкретизируются (пункт 7 статьи 106 ЗК РФ).



Указанная двухуровневая система документов, устанавливающих особые (специальные) правовые режимы в границах зон с особыми условиями использования территорий, не только определяет единый порядок установления, изменения или прекращения их существования, но и позволяет избежать правовой неопределенности в вопросах ограничения прав правообладателей земельных участков и объектов недвижимого имущества в связи с установлением зон, гарантий и защиты их прав.

4. Определено **единое название, содержание и виды документов**, устанавливающих, изменяющих и прекращающих существование зон с особыми условиями использования территорий и устанавливающих особый (специальный) правовой режим в границах этих зон (пункт 6 статьи 106 ЗК РФ): решение об установлении зоны с особыми условиями использования территории; решение об изменении зоны с особыми условиями использования территории; решение о прекращении существования зоны с особыми условиями использования территории. Указаны органы, принимающие такие решения, – уполномоченные органы исполнительной власти или органы местного самоуправления<sup>10</sup>.

Установлено, что обязательным приложением к решению об установлении зоны с особыми условиями использования территории и решению об изменении зоны с особыми условиями использования территории, предусматривающему описание границ, являются сведения о границах зоны (пункт 11 статьи 106 ЗК РФ).

5. Предусмотрена необходимость закрепления в положении об установлении зоны с особыми условиями использования **исчерпывающего перечня ограничений**, в том числе исчерпывающего перечня видов зданий, сооружений, их разрешенного использования (назначения) и (или) требований к параметрам зданий, сооружений, размещение которых допускается или запрещается, а также исчерпывающего перечня видов деятельности, осуществление которых допускается и (или) запрещается (пункт 2 статьи 106 ЗК РФ).

Перечень этот является исчерпывающим также потому, что в решениях об установлении зоны с особыми условиями использования территории должны быть указаны конкретные ограничения (если только такой перечень не является единым для всех зон одного вида и не может меняться в зависимости от характеристик объекта или территории) исключительно из перечня ограничений, установленных федеральным законом или положениями о зонах с особыми условиями использования территорий, и включение в решение об установлении зоны с особыми условиями использования территории каких-либо дополнительных ограничений не допускается (подпункт 7 пункта 2 и пункт 8 статьи 106 ЗК РФ).

6. Впервые законодательно определено **содержание ограничений** в связи с установлением зон с особыми условиями использования территорий.

Во-первых, установлено, что ограничения использования земельных участков распространяются на всё, что находится над и под поверхностью земель (если иное не предусмотрено законами о недрах, воздушным и водным законодательством) (пункт 2 статьи 104 ЗК РФ).

Во-вторых, под ограничениями понимается (пункт 2 статьи ЗК РФ):

- 1) ограничение или запрет размещения и (или) использования в границах зоны объектов недвижимого имущества, в том числе осуществление строительства и реконструкции;

<sup>10</sup> Конкретный орган, уполномоченный принимать решения об установлении, изменении, прекращении существования зон с особыми условиями использования территории, определяется в положениях об отдельных видах.



2) ограничение или запрет использования земельных участков для осуществления иных видов деятельности, которые несовместимы с целями установления зон с особыми условиями использования территорий.

7. Исключительной новеллой является **отмена всевозможных согласований** размещения зданий, сооружений и осуществления иных видов деятельности в границах зон с особыми условиями использования территорий, за исключением придорожных полос автомобильных дорог общего пользования (пункт 3 статьи 106 ЗК РФ).

8. **Введение термина «подзона»** как единого термина для обозначения части территории в границах зоны с особыми условиями использования территории, в отношении которой устанавливаются различные ограничения использования земельных участков, в том числе для достижения различных целей установления такой зоны (подпункт 7 пункта 1, подпункт 3 пункта 7, пункт 12 и др. статьи 106 ЗК РФ)<sup>11</sup>.

9. Установлен **принцип суммирования ограничений** в случаях наложения (пересечения) режимов разных видов зон с особыми условиями использования территорий.

Если земельный участок (часть земельного участка) попадает в границы более чем одной зоны с особыми условиями использования территории, то действуют все ограничения использования земельных участков, установленные для каждой из зон при пересечении границ различных зон, за исключением тех ограничений, которые препятствуют эксплуатации, обслуживанию и ремонту объекта (здания, сооружения), в связи с размещением которого была установлена одна из зон с особыми условиями использования территории, при условии что такие ограничения не установлены в целях охраны жизни граждан или обеспечения безопасности полетов воздушных судов (пункт 5 статьи 106 ЗК РФ).

Кроме того, определена **приоритетность «наиболее строгих ограничений использования»** при пересечении границ зон с особыми условиями использования территорий в случаях, если установление или изменение зоны с особыми условиями использования территории приводит к невозможности использования земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества. В таких случаях выкуп земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, а также возмещение за прекращение прав на земельные участки осуществляется правообладателем здания, сооружения, застройщиком, органом государственной власти или органом местного самоуправления, в связи с размещением здания, сооружения, объекта капитального строительства которых или решением которых об установлении или изменении зоны с особыми условиями использования территории установлены наиболее строгие ограничения использования земельных участков.

10. До 31 декабря 2024 года<sup>12</sup> в ЗК РФ была закреплена **обязанность застройщика** в случае планируемого строительства или реконструкции объекта, в связи с размещением которого подлежит установлению или изменению зона с особыми условиями территории, **обратиться** в органы, уполномоченные на принятие решений об установлении, изменении зон с особыми условиями территории, **с заявлением**

<sup>11</sup> Дифференцирование правового режима внутри зоны с особыми условиями использования территории с установлением различных ограничений ранее было предусмотрено, например, для округов санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, зон санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения, санитарно-защитных зон, но общий термин «подзоны» не употреблялся.

<sup>12</sup> Дата вступления в силу Федерального закона от 26 декабря 2024 года № 485-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части 2 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»» (далее – Федеральный закон № 485-ФЗ).



**об установлении или изменении зоны соответствующего вида**<sup>13</sup> (см. пункты 13, 15, 16 статьи 106 ЗК РФ в ред. от 30 ноября 2024 года), но с 31 декабря 2024 года соответствующая обязанность трансформировалась в соответствующее право застройщика<sup>14</sup>.

11. Установлено такое **основание прекращения существования зоны с особыми условиями использования территории и связанных с ней ограничений**, как невведение в эксплуатацию объекта капитального строительства, в связи с размещением которого была установлена зона (пункт 18 статьи 106 ЗК РФ).

Таким образом, законодатель прямо обозначил взаимосвязь зон с особыми условиями использования территорий и объектов, в отношении которых они устанавливаются.

12. Определены основы **информационного обеспечения** установления, изменения и прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий и возникновения, изменения и прекращения связанных с ними ограничений (пункты 14, 20, 21 статьи 106 ЗК РФ).

13. Определен **момент установления, изменения и прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий и возникновения, изменения и прекращения связанных с ними ограничений** использования земельных участков – день внесения или исключения сведений о зоне в Единый государственный реестр недвижимости (далее также – ЕГРН) (пункт 24 статьи 106 ЗК РФ).

Данное положение является одной из самых важных информационных гарантий прав правообладателей земельных участков и объектов недвижимого имущества, в чьих границах устанавливаются ограничения использования, связанные с установлением зон с особыми условиями использования территорий.

Ранее присутствовала правовая неопределенность относительно того момента, с которого возникают такие ограничения. Это приводило к тому, что на практике правообладатели земельных участков и объектов недвижимого имущества часто не владели информацией об ограничениях в их использовании. При этом правоприменительная практика придерживалась правовой позиции, согласно которой «ограничение прав правообладателей земельных участков и землепользователей связано не только с наличием акта об установлении границы соответствующей зоны, но и с учетом фактического существования самого объекта, эксплуатация которого, согласно установленным правилам, требует наличия зоны»<sup>15</sup> с особыми условиями использования территорий. При этом даже в отсутствие акта об утверждении границ такой зоны наличие правомерно размещенного объекта, требующего установления зон с особыми условиями использования территорий, по мнению судов, влечет наличие ограничений деятельности на земельном участке, входящем в такую зону<sup>16</sup>.

Вместе с тем, во-первых, норма, закрепленная в пункте 24 статьи 106 ЗК РФ, распространяется только на вновь устанавливаемые зоны (после вступления в силу Федерального закона № 342-ФЗ), в отношении всех остальных зон указанная проблема сохраняется<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Однако законодательством не определен субъект, который обязан инициировать установление зоны в случае, если объект, в отношении которого должна быть установлена зона с особыми условиями использования территории, уже построен до вступления в силу Федерального закона № 342-ФЗ, а зона не установлена.

<sup>14</sup> Подпункт «в» пункта 5 статьи 1 Федерального закона от 26 декабря 2024 года № 485-ФЗ.

<sup>15</sup> См., например, определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации от 1 августа 2017 года по делу № 304-КГ17-3959, А70-2706/2016.

<sup>16</sup> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации от 1 августа 2017 года по делу № 304-КГ17-3959, А70-2706/2016.

<sup>17</sup> Следует отметить, что после принятия Федерального закона № 342-ФЗ судебная практика перестала быть настолько категоричной в отрицании прав и интересов правообладателей земельных участков и объектов недвижимого имущества в границах зон с особыми условиями использования территорий, предписывая необходимость установления наличия или отсутствия «добросовестности» лица, т. е. владения этим лицом



Во-вторых, как справедливо отмечается в научной литературе, «решения об установлении зон с особыми условиями использования территорий имеют нормативный характер, т. е. содержат нормы права, соответственно, такие решения должны вступать в силу по правилам вступления в силу именно нормативных правовых актов, а закрепленные в ЗК РФ правила определения момента установления ограничений использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий с момента внесения соответствующих сведений о них в ЕГРН составляют коллизию с правилами вступления в силу нормативных правовых актов»<sup>18</sup>.

14. Упорядочиваются **отношения по поводу ограничений в использовании объектов недвижимости, размещенных в границах зон до установления зон с особыми условиями использования территорий, а также планируемых к размещению после установления ограничений.**

Закреплено, что со дня установления или изменения зоны с особыми условиями использования территории на земельных участках, расположенных в границах этой зоны, не допускается строительство, использование объектов капитального строительства, иное использование земельных участков, если такое использование противоречит установленным ограничениям, за некоторыми исключениями<sup>19</sup>. Реконструкция объектов, расположенных на таких земельных участках, возможна только путем приведения их в соответствие с ограничениями (пункт 1 статьи 107 ЗК РФ).

Установлен срок приведения разрешенного использования (назначения) и (или) параметров зданий, сооружений, введенных в эксплуатацию до дня установления зоны с особыми условиями использования территории, разрешенного использования земельных участков в соответствии с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах зоны с особыми условиями использования территории (общий – три года с момента установления зоны и специальный – два года со дня ввода в эксплуатацию объекта за некоторыми исключениями<sup>20</sup>) (пункт 4 статьи 107 ЗК РФ).

В случае если в указанный срок разрешенное использование объектов недвижимого имущества не приведено в соответствие с установленными ограничениями, то предусмотрен снос зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, размещение которых в зоне с особыми условиями использования территории по общему правилу<sup>21</sup> не допускается (пункты 4 и 5 статьи 107 ЗК РФ).

15. Предусмотрено **право правообладателя земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимости требовать выкупа** (в случае если правообладатель является собственником) **или предоставления возмещения**

информацией об ограничениях в использовании земельного участка, так как «при введении ограничений права собственности на земельные участки баланс частных и публичных интересов достигается в том числе тем, что собственники участков должны иметь возможность знать об ограничениях их прав». Подробнее см., например: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 11 ноября 2021 года № 48-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, пункта 1 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 32 Федерального закона “О газоснабжении в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Ю. В. Тихонова».

<sup>18</sup> Подробнее см.: Волков Г. А. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков // Экологическое право. – 2019. – № 1. – С. 13–19.

<sup>19</sup> Если иное не предусмотрено пунктами 2 и 4 ЗК РФ и Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

<sup>20</sup> За исключением случаев, если указанные ограничения не применяются в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

<sup>21</sup> За исключением случаев, если указанные ограничения не применяются в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».



**за прекращение прав**, и предусмотрена корреспондирующая обязанность правообладателей зданий, сооружений, в связи с размещением которых принято решение об установлении или изменении зоны с особыми условиями использования территории, застройщиков, государственной власти, органов местного самоуправления в случае, если установление или изменение зоны с особыми условиями использования территории приводит к невозможности использования земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества в соответствии с их разрешенным использованием (пункты 7 и 8 статьи 107 ЗК РФ).

Основанием для отказа в выкупе и возмещении за прекращение прав является предварительное возмещение убытков правообладателю земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества при ограничении прав в связи с установлением, изменением зон с особыми условиями использования территорий (пункт 14 статьи 107 ЗК РФ).

Кроме того, в отношении земельного участка, полностью расположенного в границах зоны с особыми условиями использования территории, установленные ограничения использования земельных участков в которой не допускают его использования в соответствии с целями использования такого земельного участка, указанными в заявлении о проведении аукциона, заявлении о предоставлении земельного участка, установлено, что он не может быть предметом аукциона, а также что в таком случае будет отказано в предоставлении такого участка без торгов (подпункт 5.1 пункта 8 статьи 39.11 и подпункт 14.1 статьи 39.16 ЗК РФ).

Перечень оснований прекращения договора аренды по инициативе арендатора земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, дополнен случаем установления зоны с особыми условиями использования территории, в границах которой полностью или частично расположен такой земельный участок, если использование такого земельного участка в соответствии с его разрешенным использованием в связи с установлением зоны с особыми условиями использования территории невозможно (пункт 2.4 статьи 46 ЗК РФ).

16. Определены **особенности возмещения убытков при ограничении прав** в связи с установлением, изменением зон с особыми условиями использования территорий: определен закрытый перечень лиц, которые имеют право на возмещение, а также лиц, которые обязаны возместить убытки, порядок и сроки возмещения (статья 57.1 ЗК РФ).

Положения этой статьи по общему правилу не применяются в отношении зон, которые и границы которых установлены до 4 августа 2018 года. Закон исходит из того, что право на возмещение убытков в отношении ранее установленных зон с особыми условиями использования территорий должно было быть реализовано до 1 января 2022 года в общем порядке, который был установлен статьей 57 ЗК РФ (в редакции до 4 августа 2018 года). И только в том случае, если до 1 января 2022 года убытки не были возмещены, они возмещаются по правилам, определенным Федеральным законом № 342-ФЗ (пункты 22, 22.1, 23, 29–33, 35, 36, 41–43 статьи 26).

17. Перечень оснований для рассмотрения главой местной администрации вопроса о внесении **изменений в правила землепользования и застройки** был дополнен основаниями, связанными с конфликтом данных ЕГРН о зонах с особыми условиями использования территорий со сведениями, отображенными на карте градостроительного зонирования, с содержанием градостроительных регламентов (подпункты 3–5 части 2 статьи 33 ГрК РФ).

**Правовое регулирование отношений в области установления, изменения, прекращения зон с особыми условиями использования территорий и ограничений в их границах в переходный период**



Положения, введенные Федеральным законом № 342-ФЗ, применяются в полном объеме в отношении зон с особыми условиями использования территорий, установленных после вступления в силу указанного закона (если иное не предусмотрено этим законом). В отношении зон, установленных ранее, Федеральным законом № 342-ФЗ установлены **переходные положения**.

Установлен срок (до 1 января 2028 года), до которого в ЕГРН должны быть внесены сведения об ограничениях, связанных с зонами с особыми условиями использования территорий. В случае отсутствия в ЕГРН сведений о зонах с особыми условиями использования территорий, установленных до 1 января 2026 года<sup>22</sup>, они считаются установленными, если они были установлены соответствующим решением, согласованием границ, нормативным правовым актом в соответствии с законодательством, действовавшим на день принятия такого решения, согласования, нормативного правового акта, или решением суда.

Также зона с особыми условиями использования территории считается установленной (в случаях если это предусмотрено законодательством, действовавшим на день установления зоны) при условии, что установлено или утверждено описание местоположения границ такой зоны в текстовой и (или) графической форме или границы такой зоны обозначены на местности вне зависимости от соответствия решений об их установлении новым требованиям. Внесение изменений в указанные решения или принятие новых решений об установлении таких зон и (или) их границ в таких случаях не требуется.

В случаях когда положением о зоне с особыми условиями использования территории установлены новые, более строгие требования (к предельным размерам зоны, правилам определения размера указанной зоны (подзоны), перечень ограничений использования земельных участков), правообладатели зданий, сооружений, в связи с размещением которых установлены зоны с особыми условиями использования территории, обязаны обратиться в соответствующие органы с заявлением об изменении зоны с особыми условиями использования территории.

Если новым положением о зоне с особыми условиями использования территории установлены менее строгие требования к предельным размерам зоны или сокращен перечень ограничений использования земельных участков в границах зоны, то любое заинтересованное лицо (граждане, юридические лица, органы государственной власти или органы местного самоуправления) может инициировать изменение зоны с особыми условиями использования территории, обратившись с соответствующим заявлением.

Как уже указывалось ранее, в отношении каждого вида зон с особыми условиями использования территорий, за исключением зон, которые возникают в силу федерального закона, Правительством Российской Федерации должны быть утверждены положения (пункт 1 статьи 106 ЗК РФ)<sup>23</sup>, которыми должны быть определены в отношении каждого вида ЗОУИТ: порядок установления, изменения, прекращения существования (в том числе органы, уполномоченные на принятие решений об установлении, изменении, о прекращении существования ЗОУИТ); исчерпывающий перечень или критерии объектов, территорий, в связи с размещением которых или в целях защиты и сохранения которых устанавливается ЗОУИТ; требования к предельным размерам указанных зон и (или) правила их определения; перечень (или перечни, дифференцированные в зависимости от видов или характеристик объектов,

<sup>22</sup> Данный срок установлен в ЗК РФ в редакции от 26 декабря 2024 года.

<sup>23</sup> Предусмотрена также возможность утверждения отдельно положения о зонах с особыми условиями использования территорий одного вида, устанавливаемых в отношении объектов и (или) территорий разных видов (пункт 4 статьи 106 Земельного кодекса РФ).



территорий) ограничений использования земельных участков, которые могут быть установлены в границах указанных зон, в границах подзон.

По состоянию на апрель 2025 года такие положения были приняты (либо внесены изменения в существующее положение)<sup>24</sup> в отношении не всех видов зон. Федеральным законом от 26 декабря 2024 года № 485-ФЗ (далее – Федеральный закон № 485-ФЗ) предусмотрена отсрочка принятия таких положений до 1 января 2026 года (часть 8 статьи 26 Федерального закона № 342-ФЗ).

Таким образом, для отдельных видов зон с особыми условиями использования территорий на сегодняшний день **порядок и последствия** установления, изменения, прекращения существования, перечень ограничений в их границах не определены, и такая неопределенность сохраняется **до 1 января 2026 года**.

Также сохраняется неопределенность в том, с какого момента зона с особыми условиями использования территорий, установленная **до 1 января 2026 года**, считается установленной и с какого момента считаются установленными ограничения в границах таких зон.

На сегодняшний момент четкий ответ на этот вопрос применим только для тех зон с особыми условиями использования территорий, в отношении которых Правительством Российской Федерации утверждены положения в соответствии со статьей 106 Земельного кодекса РФ в редакции Федерального закона № 342-ФЗ<sup>25</sup>.

В отношении всех остальных зон с особыми условиями использования территорий, устанавливаемых до 1 января 2026 года, закон прямо определяет только порядок их установления (с определенными изъятиями<sup>26</sup>), как было указано выше.

<sup>24</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 21 августа 2019 года № 1080 «Об охранных зонах пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети»; постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2019 года № 1132 «Об утверждении Положения о зоне охраняемого объекта»; постановление Правительства Российской Федерации от 17 марта 2021 года № 392 «Об утверждении Положения об охранной зоне стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением, о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 27 августа 1999 года № 972 и признании не действующим на территории Российской Федерации постановления Совета Министров СССР от 6 января 1983 года № 19»; постановление Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 года № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории»; постановление Правительства Российской Федерации от 30 августа 2024 года № 1186 «Об утверждении Положения об округах санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов» и др.

<sup>25</sup> «Зоны с особыми условиями использования территорий, в том числе возникающие в силу закона, ограничения использования земельных участков в таких зонах считаются установленными, измененными со дня внесения сведений о зоне с особыми условиями использования территории, соответствующих изменений в сведения о такой зоне в Единый государственный реестр недвижимости. Зоны с особыми условиями использования территорий считаются прекратившими существование, а ограничения использования земельных участков в таких зонах недействующими со дня исключения сведений о зоне с особыми условиями использования территории из Единого государственного реестра недвижимости, если иное не предусмотрено настоящей статьей, федеральным законом» (часть 24 статьи 106 Земельного кодекса РФ) – норма вступила в силу со дня официального опубликования Федерального закона 342-ФЗ, с 4 августа 2018 года. Действует только в отношении зон, устанавливаемых с 4 августа 2018 года, если до 1 января 2019 года в отношении них приняты положения в соответствии со статьей 106 Земельного кодекса РФ.

<sup>26</sup> Так, пунктом 16.1 статьи 26 Федерального закона № 342-ФЗ установлено, что «до 1 января 2025 года в целях установления, изменения, прекращения существования санитарно-защитных зон не требуется внесение сведений о таких зонах в Единый государственный реестр недвижимости. В этом случае санитарно-защитная зона считается установленной, измененной или прекратившей существование со дня принятия решения об установлении, изменении или прекращении существования санитарно-защитной зоны органом, уполномоченным на принятие данного решения». Пунктом 25 постановления Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 года № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» установлено, что «санитарно-защитная зона



Несмотря на то, что еще не вступили в силу все положения Федерального закона № 342-ФЗ, с 31 декабря 2024 года вступил в силу Федеральный закон № 485-ФЗ, который имеет гораздо менее амбициозные цели ревизии отношений в части ЗОУИТ и не только не снимает давно назревшие вопросы, но и порождает новые проблемы.

1. Федеральным законом № 485-ФЗ исключаются три вида ЗОУИТ, установленные в статье 105 Земельного кодекса Российской Федерации (зона наблюдения, зона безопасности с особым правовым режимом, охранный объект инфраструктуры метрополитена), а также исключается необходимость устанавливать придорожные полосы автомобильных дорог 4–5 категорий.

Таким образом, ранее обсуждаемый подход к отказу от установления ЗОУИТ в отношении коммуникаций связи, инженерных коммуникаций, железных дорог в Федеральном законе № 485-ФЗ не предусмотрен. То есть в отношении таких ЗОУИТ Правительством Российской Федерации должны быть утверждены соответствующие положения, а сведения о таких ЗОУИТ и ограничениях в них должны быть внесены в ЕГРН в сроки, установленные Федеральным законом № 342-ФЗ (с 1 января 2026 года).

Важно отметить, что в соответствии с Федеральным законом № 485-ФЗ прекращают действие придорожные полосы автомобильных дорог 4–5 категорий, зоны наблюдения, зоны безопасности с особым правовым режимом, а также охранные зоны объектов инфраструктуры метрополитена, которые уже установлены до 31 декабря 2024 года (дата вступления в силу рассматриваемого федерального закона). Но самое главное – не предусмотрено мер по информированию правообладателей об ограничениях использования объектов недвижимости в таких ЗОУИТ после прекращения их действия (ведь если они были установлены, то они не могут быть сняты без каких-либо последствий).

Особого внимания требует вопрос отмены охранных зон объектов инфраструктуры метрополитена, которые находятся в городах с плотной застройкой и сведения о которых необходимы для осуществления градостроительной деятельности. Представляется необходимым урегулировать вопросы информационного обеспечения градостроительной деятельности в части информации об ограничениях использования земельных участков в связи с размещением подземных объектов метрополитена, в том числе с учетом того, что информация о метрополитене относится к сведениям, составляющим государственную тайну<sup>27</sup>.

2. В Федеральном законе № 485-ФЗ содержится положение, отменяющее предусмотренную ранее **обязательность** установления ЗОУИТ при планировании строительства объекта, в отношении которого должна устанавливаться ЗОУИТ, **до получения разрешения** на строительство такого объекта (пункт 13 статьи 106 ЗК РФ в редакции от 30 ноября 2024 года). Вместо предусмотренного ранее подхода Федеральным законом № 485-ФЗ внесены следующие изменения в ЗК РФ:

- обязанность застройщика по установлению ЗОУИТ при планировании строительства объекта, в отношении которого должна устанавливаться ЗОУИТ, до получения разрешения на строительство такого объекта, трансформировалась в право застройщика (см. пункт 13 статьи 106 ЗК РФ в редакции от 31 декабря 2024 года);
- пункт 1 статьи 106 ЗК РФ дополнен подпунктом 15, согласно которому положением о виде ЗОУИТ определяется «срок, в течение которого в связи со строительством, реконструкцией объекта должна быть установлена или изменена

*и ограничения использования земельных участков, расположенных в ее границах, считаются установленными со дня внесения сведений о такой зоне в Единый государственный реестр недвижимости».*

<sup>27</sup> См. пункт 42 Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 года № 1203.



зона с особыми условиями использования территории. Указанный срок должен составлять **не более двенадцати месяцев после ввода объекта в эксплуатацию либо после завершения строительства**, реконструкции объекта в случае, если для строительства, реконструкции объекта не требуется выдача разрешения на строительство»<sup>28</sup>.

Таким образом, Федеральным законом № 485-ФЗ полностью изменен концептуальный подход, который с момента вступления в силу Федерального закона № 342 до 31 декабря 2024 года был предусмотрен в ЗК РФ: вместо превентивного установления ЗОУИТ **до выдачи разрешения на строительство** объекта предлагается устанавливать ЗОУИТ уже по факту размещения построенного объекта, в том числе объекта, оказывающего негативное воздействие на жизнь и здоровье людей, окружающую среду (далее – «вредный объект»).

Например, санитарно-защитная зона (СЗЗ) в отношении «вредных объектов» будет устанавливаться уже только после создания такого объекта и может распространиться на территории, где уже расположены объекты (или даже объекты построены в период строительства «вредного объекта» или в период до 12 месяцев после создания «вредного объекта», то есть пока еще не установлена СЗЗ, сведения о ней не внесены в ЕГРН), а также когда только планируется создание таких объектов (исходя из назначения соответствующей территориальной зоны)<sup>29</sup>, размещение которых в СЗЗ не допускается. В результате не только не будут исправлены уже накопленные проблемы неблагоприятного соседства, например, жилых зданий и «вредных объектов», но такие проблемы будут возникать и далее.

Другими словами, создаются условия для расширения практики использования земельных участков с нарушением требований градостроительного регламента, частью которого в соответствии с пунктом 3 части 6 статьи 30 ГрК РФ являются ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, то есть в том числе и в ЗОУИТ. При этом, если использование земельных участков и объектов капитального строительства, не соответствующих градостроительным регламентам, опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия, такое использование не допускается (часть 8 статьи 36 ГрК РФ и пункт 4 статьи 85 ЗК РФ).

4. В соответствии с нормами Федерального закона № 485-ФЗ в ГрК РФ устанавливается, что при внесении изменений в ПЗЗ для приведения в соответствие со всеми видами ЗОУИТ (а не только в отношении приаэродромных территорий, как это было установлено ранее):

– публичные слушания не проводятся (часть 3 статьи 31 ГрК РФ);

<sup>28</sup> Косвенно, конечно, из указанной нормы можно сделать вывод о наличии обязанности застройщика в течение года после получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию обратиться с заявлением об установлении ЗОУИТ. Однако представляется, что данная норма напрямую не является требованием к застройщику и не порождает соответствующую обязанность, поскольку говорит лишь о составе сведений, подлежащих отражению в положении о том или ином виде ЗОУИТ. Кроме того, как было отмечено выше, по состоянию на апрель 2025 года в соответствии с установленными требованиями утверждены или приведены в соответствие с требованиями законодательства положения не по всем видам ЗОУИТ, а предельный срок утверждения соответствующих положений о ЗОУИТ нормативно не урегулирован. Таким образом, в отсутствие утвержденного положения о ЗОУИТ, в котором установлен предельный срок, в течение которого в связи со строительством, реконструкцией объекта должна быть установлена или изменена ЗОУИТ, полагаем, что отсутствует и соответствующая обязанность застройщика.

<sup>29</sup> Наличие таких конфликтов подтверждается и судебной практикой. См., например: постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 26 мая 2022 года № Ф04-2036/2022 по делу № А75-9222/2020; постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 31 марта 2025 года № Ф03-553/2025 по делу № А51-18248/2023 и др.



– извещение о внесении изменений в ПЗЗ не публикуется (поправка в части 7.1 статьи 31 ГрК РФ).

Необходимо отметить, что регулирование землепользования и застройки, напротив, должно быть направлено на минимизацию случаев неблагоприятного влияния объектов друг на друга. Для этого необходимо прежде всего установить такие ограничения землепользования и застройки, которые не допустят сам факт конфликта двух видов использования земельных участков и расположенных на них объектов. Вместо этого предлагается закрепить противоположный подход, при котором сначала строится объект, создающий ограничения для окружения, а затем ранее созданные вблизи объекты попадают под эти ограничения, вплоть до невозможности их дальнейшей эксплуатации. Более того, предлагается даже не извещать население о внесении изменений в ПЗЗ, что является совсем уж одиозным.

Таким образом, представляется необходимым в ГрК РФ:

- 1) предусмотреть требования по планированию размещения «вредных объектов», размещение которых, как правило, имеет альтернативы и может быть запланировано (в отличие, например, от объектов культурного наследия), **на этапе территориального планирования (в ДТП)**;
- 2) обеспечить обязательный учет требований к размерам ЗОУИТ и ограничениям в них при определении границ территориальных зон и параметров градостроительного регламента **на этапе градостроительного зонирования** (в ПЗЗ);
- 3) установить в отношении производственных зон требование о размещении в них только таких «вредных объектов», СЗЗ которых не выходит за границы соответствующей территориальной зоны.

Также представляется крайне важным вернуть в ЗК РФ требование, обязывающее застройщиков устанавливать ЗОУИТ при планировании строительства объекта, в отношении которого должна устанавливаться ЗОУИТ, до получения разрешения на строительство такого объекта (изменить диспозицию пункта 13 статьи 106 ЗК РФ на редакцию, действовавшую до вступления в силу Федерального закона № 485-ФЗ).

### 5.3. Проблемы существующего регулирования и практики установления ограничений использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий

Проведенный анализ нормативно-правового регулирования отношений в области установления, изменения, прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий и установления особых (специальных) правовых режимов в их границах, а также анализ правоприменительной (судебной) практики в указанной сфере показал наличие следующих проблем.

**1. Проблема понятийного аппарата** связана с отсутствием легального определения понятия «зона с особыми условиями использования территории»<sup>30</sup>, в том числе четкого закрепления признаков таких зон, а также с отсутствием разграничения

<sup>30</sup> Понятия отдельных видов зон с особыми условиями использования территорий содержатся в нормативных правовых актах, которыми определяется особый (специальный) правовой режим таких зон, например: статья 65 Водного кодекса РФ от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ – понятие водоохранной зоны и прибрежной защитной полосы; часть 1 статьи 34 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» – понятие защитной зоны объектов культурного наследия; часть 1 статьи 2 Федерального закона от 10 января 2003 года № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» – понятие охранной зоны железных дорог и т. д.



зон с особыми условиями использования территорий от других видов зон (территорий), в границах которых также устанавливаются особые (специальные) правовые режимы земельных участков и других объектов. В статье 104 ЗК РФ определены путем перечисления цели установления зон с особыми условиями использования территорий (пункт 1 указанной статьи), а также их отдельные признаки (пункты 2 и 3 указанной статьи). Но полное и исчерпывающее определение зон с особыми условиями использования территорий и всех их отличительных признаков отсутствует, хотя ряд таких признаков разбросан по иным статьям главы XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий» Земельного кодекса РФ.

Наряду с зонами с особыми условиями использования территорий, термины «зона» и «территория» довольно часто употребляются в законодательстве, в том числе в целях выделения иных территорий, в границах которых устанавливаются особые правовые режимы земельных участков, и других объектов недвижимости (территориальная зона, особо охраняемая природная территория, территория общего пользования, территория объекта культурного наследия, территория аэропорта (аэродрома) и др.). Существует необходимость разграничения понятия «зоны с особыми условиями использования территорий» от иных указанных зон, территорий путем определения особых отличительных признаков зон с особыми условиями использования территорий.

Особенно остро стоит проблема соотношения зон с особыми условиями использования территории с территориальными зонами, устанавливаемыми в правилах землепользования и застройки. В соответствии с действующим законодательством, ограничения, устанавливаемые для обеспечения целей зон с особыми условиями использования территорий, не устанавливаются в составе градостроительных регламентов, которыми определяется один из основных элементов правового режима земельных участков – разрешенное использование (виды разрешенного использования). Предусмотрено только обязательное отображение на карте градостроительного зонирования (или на отдельных картах, которые являются приложением к правилам землепользования и застройки) границ зон с особыми условиями использования территорий (часть 5 статьи 30 ГрК РФ).

## **2. Проблемы установленного перечня зон с особыми условиями использования территорий**

Закрытый перечень зон с особыми условиями использования территорий закреплен в статье 105 Земельного кодекса РФ и включает 25 видов таких зон<sup>31</sup>.

Указанный исчерпывающий перечень содержит отдельные виды зон, которые, с точки зрения современного понимания зон с особыми условиями использования территорий, таковыми не являются. Например, зона является подзоной другого вида зон с особыми условиями использования территорий (прибрежная защитная полоса устанавливается в границах водоохранной зоны) или установление зоны не влечет за собой ограничений для правообладателей земельных участков (объектов недвижимого имущества) в ее границах (зона наблюдения<sup>32</sup>).

Кроме того, несмотря на то, что зоны с особыми условиями использования территорий имеют общие признаки и именно поэтому выделены законодательно в отдельную группу (самостоятельный правовой институт), существует объективная необходимость систематизации перечня видов зон для дифференциации их правового регулирования.

Статья 105 Земельного кодекса РФ, закрепляя закрытый перечень 25 видов зон с особыми условиями использования территорий, не выделяет среди них какие-либо

<sup>31</sup> В первоначальной редакции статьи 105 ЗК РФ – 28 видов.

<sup>32</sup> В соответствии с Федеральным законом № 485-ФЗ зона наблюдения исключена из перечня зон с особыми условиями использования территорий.



группы со сходными признаками. Нормы статей 106 и 107 Земельного кодекса РФ также исходят из принципа унификации правового регулирования в отношении всех видов зон с особыми условиями использования территорий без учета специфики отдельных видов или совокупности видов зон. Вместе с тем можно выделить следующие критерии классификации зон с особыми условиями использования территорий в целях дифференцированного подхода к регулированию.

- 1) *Связь момента установления зон с особыми условиями использования территорий с действующим на этот момент законодательством:*
  - а) зоны, установленные до 4 августа 2018 года (вступление в силу Федерального закона № 342-ФЗ), а также зоны, устанавливаемые до 1 января 2026 года, в случае если в отношении таких зон Правительством Российской Федерации не приняты положения в соответствии со статьей 106 Земельного кодекса Российской Федерации: такие зоны возникли (возникают) на основании и в момент принятия соответствующего решения либо на основании и в момент принятия федерального закона (решение не принималось, но определялись границы таких зон); в Единый государственный реестр недвижимости должны быть внесены сведения о таких зонах до 1 января 2028 года, но внесение таких сведений не меняет момента возникновения зон<sup>33</sup>;
  - б) зоны, устанавливаемые с 4 августа 2018 года, в том случае, если они возникают в силу федерального закона, а также в случае, если в отношении таких зон Правительством Российской Федерации приняты положения в соответствии со статьей 106 Земельного кодекса Российской Федерации: такие зоны возникают с момента внесения сведений о них в Единый государственный реестр недвижимости.
- 2) *Возможность или невозможность планирования места размещения объекта, в отношении которого должна быть установлена зона с особыми условиями использования территорий, и границ зоны:*
  - а) существование и место размещения объекта на момент принятия решения не зависит от воли человека (природные объекты и объекты культурного наследия);
  - б) место размещения объекта и, соответственно, границы зоны с особыми условиями использования территории могут варьироваться, в том числе возможен отказ от размещения объекта (например, производственные объекты, размещение которых требует установления санитарно-защитных зон).
- 3) *Способ определения размера (границ) зон с особыми условиями использования территорий:*
  - а) фиксированный размер (в метрах), который может варьироваться в зависимости от вида или размера объекта (диаметр труб, расположение в границах или за границами населенного пункта и др.);
  - б) размер зоны и границы могут быть определены только проектом (необходимы дополнительные расчеты и измерения).
- 4) *Направленность и виды негативного воздействия:*

<sup>33</sup> В отношении разных видов зон с особыми условиями использования территорий на переходный период (до 1 января 2026 года) установлены различные правила. Например, пунктом 16.1 статьи 26 Федерального закона № 342-ФЗ предусмотрено, что до 1 января 2025 года в целях установления, изменения, прекращения существования санитарно-защитных зон не требуется внесение сведений о таких зонах в Единый государственный реестр недвижимости. В этом случае санитарно-защитная зона считается установленной, измененной; пунктом 6 постановления Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» определено, что охранный зона считается установленной с даты внесения в документы государственного кадастрового учета сведений о ее границах.



- а) негативное воздействие самого объекта: выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, шум, вибрация, электромагнитное воздействие;
- б) негативное воздействие на объект.

5) Вид объекта:

- а) подземные и наземные объекты;
- б) площадные и линейные объекты.

6) Секретность объекта:

- а) объекты, сведения о которых отнесены к государственной тайне;
- б) объекты, сведения о которых не отнесены к государственной тайне.

7) Необходимость или отсутствие необходимости обеспечения охраны объектов или защиты от негативного воздействия объектов путем установления зон с особыми условиями использования территорий:

7.1) объекты, в отношении которых требуется установление зон с особыми условиями использования территорий:

- а) объекты, которые оказывают вредное воздействие и имеют альтернативные варианты размещения с особыми условиями (в том числе размещение объектов и установление зон с особыми условиями использования территорий планируется и др.);
- б) объекты, которые оказывают вредное воздействие и не имеют альтернативных вариантов размещения или альтернативное размещение существенно затруднено (в том числе объекты уже существуют и зоны с особыми условиями использования уже установлены и др.);
- в) объекты, которые требуют охраны от вредного воздействия и имеют альтернативные варианты размещения (в том числе размещение объектов и установление зон с особыми условиями использования территорий планируется и др.);
- г) объекты, которые требуют охраны от вредного воздействия и не имеют альтернативных вариантов размещения или альтернативное размещение существенно затруднено, в том числе:
  - существуют независимо от воли человека (природные объекты);
  - охраняются как особо ценные для общества (объекты культурного наследия);
  - другие объекты, которые уже существуют, и зоны с особыми условиями использования территорий в отношении них уже установлены.

7.2) Объекты, защита от вредного воздействия которых и охрана которых возможны путем установления требований к планированию их размещения, проектированию (требований технических регламентов, санитарно-эпидемиологических требований, требований в области охраны окружающей среды, требований государственной охраны объектов культурного наследия, требований к безопасному использованию атомной энергии, требований промышленной безопасности, требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требований антитеррористической защищенности объекта), и установление зон с особыми условиями использования территорий для обеспечения такой защиты и охраны не требуется.

Основанием для выделения данной группы в классификации зон с особыми условиями использования территорий является возможность обеспечения целей, обозначенных в статье 104 Земельного кодекса РФ, путем замены в отношении них института зонирования на установление требований к планированию размещения и проектированию соответствующих объектов в рамках требований технических регламентов, санитарно-эпидемиологических требований, требований в области охраны окружающей среды, требований государственной охраны объектов культурного наследия, требований к безопасному использованию атомной энергии, требований промышленной безопасности, требований к обеспечению надежности



и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требований антитеррористической защищенности объекта.

**3. Оторванность правового регулирования отношений в сфере установления, изменения, прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий от территориального планирования, градостроительного зонирования и других стадий градостроительной деятельности**

Указанная проблема приводит к рискам возникновения конфликтов в процессе землепользования и застройки.

Зоны с особыми условиями использования территорий являются «внешними» по отношению к документам территориального планирования и градостроительного зонирования, подлежат учету в процессе территориального планирования и градостроительного зонирования и лишь отображаются на картах, включаемых в состав обосновывающих материалов схем территориального планирования, и на карте градостроительного зонирования. Таким образом, *планирование развития территорий осуществляется без учета планирования возможного установления зон с особыми условиями использования территорий.*

Отсутствуют полноценные требования технического регулирования к разработке документов территориального планирования, градостроительного зонирования по обеспечению требований технических регламентов, санитарно-эпидемиологических требований, требований в области охраны окружающей среды, требований обеспечения сохранности объектов культурного наследия, требований к безопасному использованию атомной энергии, требований промышленной безопасности, требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требований антитеррористической защищенности объекта, призванные исключить всевозможные виды негативного влияния производственных, инфраструктурных объектов на окружение, а также учесть требования к защите окружающей среды, охране объектов культурного наследия.

Например, отсутствуют прямые запреты на размещение объектов, защитные и охранные зоны которых пересекают границы территориальных зон, назначением которых является размещение объектов, запрещенных в границах таких зон с особыми условиями использования территорий (например, конфликт санитарно-защитной зоны и жилой территориальной зоны).

Также отсутствует разграничение между видами требований, которые обязательны к применению правообладателями земельных участков при их использовании для строительства, реконструкции объектов капитального строительства (далее – градостроительные ограничения), – в каких случаях те или иные градостроительные ограничения принимают форму одного из трех видов требований, влекущих различные последствия:

- 1) требования градостроительного регламента в каждой территориальной зоне отдельно, которые устанавливаются именно в правилах землепользования и застройки (вид разрешенного использования земельного участка, предельные параметры строительства, предельные параметры земельного участка) и убытки от установления которых не компенсируются правообладателям недвижимости;
- 2) ограничения использования земельных участков, которые устанавливаются в зонах с особыми условиями использования территорий (вне процесса утверждения ПЗЗ) и указываются в градостроительном регламенте<sup>34</sup> и убытки от установления которых должны возмещаться правообладателям

<sup>34</sup> Часть 6 статьи 30 Градостроительного кодекса РФ.



недвижимости (ЗОУИТ при этом может пересекать сразу несколько территориальных зон);

- 3) информация, необходимая для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка, включаемая в градостроительный план земельного участка и используемая как «исходные данные для проектирования»<sup>35</sup>. К такой информации также могут относиться градостроительные ограничения, которые не относятся к указанным выше двум видам правовых ограничений, например, о расположенных в границах земельного участка объектах капитального строительства, а также о расположенных в границах земельного участка сетях инженерно-технического обеспечения<sup>36</sup>.

В то же время эти три вида ограничений могут пересекаться. Так, например, в отношении подземных коммуникаций (тепловые сети, электрические сети, трубопроводы), согласно статье 105 ЗК РФ, устанавливаются зоны с особыми условиями использования территорий, и, значит, ограничения использования земельных участков в них (следует понимать, что это ограничения, связанные именно с расположением этих коммуникаций, которые должны быть учтены при проектировании и строительстве объектов на поверхности), и одновременно информация о расположении коммуникаций входит в состав ГПЗУ как ограничение для проектирования и строительства объектов на поверхности. При этом одни и те же фактические ограничения в виде ограничений в зонах с особыми условиями использования территорий должны содержаться в ЕГРН и могут повлечь компенсацию убытков от таких ограничений, а вторые – это просто сведения в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности, наличие которых не является основанием для компенсации убытков.

Сложившееся в Российской Федерации регулирование отношений в области установления, изменения и прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий отличается следующими подходами:

- 1) установление таких зон вне зависимости от процесса и документов территориального планирования и градостроительного зонирования;
- 2) необходимость учета установленных зон с особыми условиями использования территорий в процессе территориального планирования и градостроительного зонирования как внешних, экзогенных условий;
- 3) в силу экзогенного характера зон с особыми условиями использования территорий такие зоны лишь отображаются (а не устанавливаются) на картах, включаемых в состав обосновывающих материалов документов территориального планирования (подпункт «д» пункта 3 части 9 статьи 10; подпункт «д» пункта 3 части 7 статьи 13.1; подпункт «д» пункта 2 части 9 статьи 14; подпункт «д» пункта 3 части 6 статьи 19; пункт 7 части 8 статьи 23 ГрК РФ) и на карте градостроительного зонирования в составе правил землепользования и застройки (часть 5 статьи 30 ГрК РФ).

В отдельных случаях в Градостроительном кодексе РФ зоны с особыми условиями использования территорий упоминаются в связи с процессами градостроительного зонирования.

Так, например, в части 8 статьи 35 ГрК РФ установлено, что *«производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур предназначены для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, объектов инженерной и транспортной инфраструктур (в том числе сооружений и коммуникаций железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного*

<sup>35</sup> Статья 57.3 Градостроительного кодекса РФ.

<sup>36</sup> Пункт 13 части 3 статьи 57.3 Градостроительного кодекса РФ.



транспорта, связи), объектов, необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности человека (в том числе зданий пожарных депо), а также для установления санитарно-защитных зон таких объектов в соответствии с требованиями технических регламентов». Однако не установлено, что границы таких санитарно-защитных зон не могут выходить за границы производственных зон, зон инженерной и транспортной инфраструктур.

#### 4. Низкая доступность сведений о зонах с особыми условиями использования территорий

Предусмотренные законодательством гарантии прав правообладателей земельных участков, иных объектов недвижимого имущества в границах зон с особыми условиями использования территорий не обеспечивают в полной мере защиту таких прав, в том числе: для правообладателя земельного участка не всегда доступна информация о зонах с особыми условиями использования территорий и ограничениях, связанных с их установлением (указанная выше проблема низкой доступности сведений о зонах с особыми условиями использования территорий до 1 января 2028 года).

Как показал анализ доступности информации о зонах с особыми условиями использования территории в 15 городах-миллионниках (по состоянию на 2022 год), даже среди крупных городов далеко не везде такая информация доступна (см. таблицу 5.1).

**Табл. 5.1. Сведения о наличии информации о различных видах ЗОУИТ в 15 городах-миллионниках\* в открытых источниках информации по состоянию на 2022 год, %**  
(указана доля городов, в отношении которых обнаружена информация о том или ином виде ЗОУИТ в соответствующем источнике)

| Источники информации о ЗОУИТ/группы ЗОУИТ | СЗЗ | Зоны объектов транспортной инфраструктуры |     |     | Зоны охраны ОКН | Зоны охраны природных объектов | Зоны охраны подземных объектов | Зоны охраны наземных объектов |
|-------------------------------------------|-----|-------------------------------------------|-----|-----|-----------------|--------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
|                                           |     | ПАТ                                       | ж/д | а/д |                 |                                |                                |                               |
| Росреестр                                 | 100 | 67                                        | 0   | 0   | 100             | 97                             | 83                             | 53                            |
| ФГИС ТП                                   | 87  | 40                                        | 60  | 60  | 80              | 87                             | 80                             | 80                            |
| ГИСОГД субъекта РФ                        | 40  | 40                                        | 0   | 7   | 40              | 47                             | 13                             | 13                            |
| Генеральный план/ПЗЗ                      | 97  | 47                                        | 60  | 53  | 83              | 80                             | 80                             | 73                            |
| Росавиация                                | —   | 80                                        | —   | —   | —               | —                              | —                              | —                             |
| Роспотребнадзор                           | 20  | —                                         | —   | —   | —               | —                              | —                              | —                             |

\* Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Челябинск, Самара, Ростов-на-Дону, Уфа, Красноярск, Воронеж, Пермь, Саратов, Владивосток

Примечание. СЗЗ – санитарно-защитная зона, ПАТ – приаэродромная территория, ж/д – охранный зона железной дороги, а/д – придорожная полоса автомобильной дороги, ОКН – объект культурного наследия.

Источники: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» по данным официальных сайтов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиация), управлений Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия населения по субъектам Российской Федерации (Роспотребнадзор), Федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП), государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности субъектов Российской Федерации (ГИСОГД), правил землепользования и застройки и генеральных планов (ПЗЗ и ГП)

Поскольку отсутствуют источники информации для полноценного выявления всех ранее возникших зон и невозможно оценить, какое количество зон в принципе требуется выявить, то не представляется возможным оценить масштаб данной проблемы.



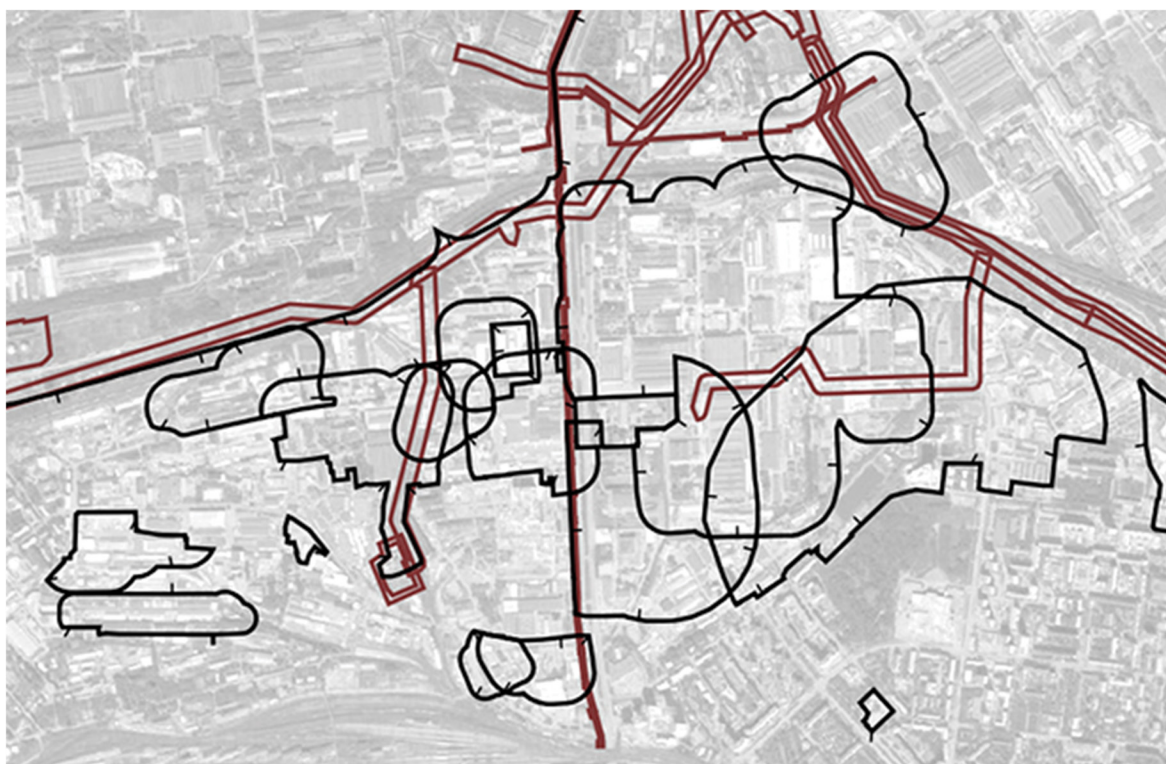
Однако на основе полученных данных о наличии или отсутствии информации о различных видах зон в тех или иных источниках можно сделать некоторые выводы.

Во-первых, наблюдается большая неравномерность в полноте сведений между различными источниками. Так, например, в 60 % исследованных городов информация о СЗЗ и границах зон охраны ОКН отсутствует в ГИСОГД, тогда как она представлена в публичной кадастровой карте (то есть в ЕГРН), а также в документах градостроительного регулирования. Таким образом, требуется перенос таких сведений в ГИСОГД. Такой перенос, предположительно, не повлечет существенных затрат, так как наличие данных в ЕГРН говорит о достаточности информации (формат данных и т. д.).

Информация о приаэродромных территориях, напротив, неполно представлена в правилах землепользования и застройки (только в 47 % городов), а также в ЕГРН (67 %), тогда как в отношении 80 % исследованных городов эта информация есть на сайте Росавиации (хотя далеко не везде установлены все семь подзон ПАТ), что говорит о необходимости внесения изменений в ПЗЗ и в ЕГРН.

Во-вторых, как показал анализ, часто качество проектов границ зон с особыми условиями использования территорий не соответствует требованиям. Наиболее проблемной, по нашему мнению, является ситуация с санитарно-защитными зонами (СЗЗ). Например, границы нескольких СЗЗ пересекаются и установлены по границам квартала, тогда как границы негативного влияния производственного объекта не могут иметь правильной формы. Это может говорить о том, что СЗЗ были обрезаны по контурам предприятий (см. пример на рис. 5.1).

**Рис. 5.1.** Пример наложения нескольких санитарно-защитных зон (отмечены черными контурами с засечками) друг на друга, а также определения границ таких зон под прямым углом в Екатеринбурге



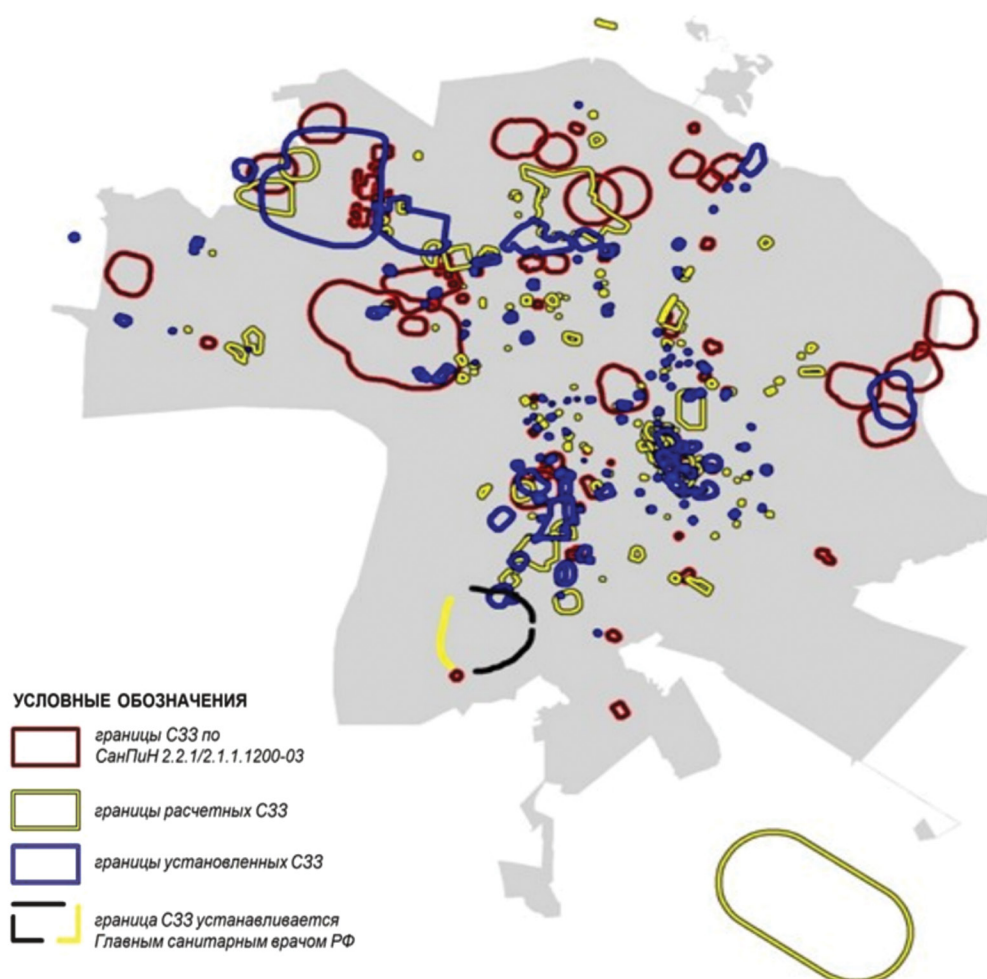
Источник: Официальный портал Екатеринбурга, материалы по обоснованию генерального плана города. URL: <https://екатеринбург.рф/дляработы/гиз/градостроительство/документация/гп> (дата обращения: 30.03.2022)



Еще одна проблема – формат данных и координатная привязка границ к территории не позволяет соотнести ЗОУИТ с границами территориальных зон и земельных участков, а в новых условиях, когда факт попадания земельного участка в ЗОУИТ влечет необходимость возмещения убытков, требования к качеству картографической информации возрастают. Следовательно, могут потребоваться затраты на уточнение существующих проектов границ ЗОУИТ.

В-третьих, анализ показал, что доля расчетных и ориентировочных санитарно-защитных зон в некоторых городах может быть существенной, например, согласно материалам по обоснованию генерального плана в Казани (по состоянию на 2022 год), доля установленных санитарно-защитных зон составляет всего 38 %, а доля расчетных – 38 %, доля ориентировочных (по СанПин 2.2.1/2.1.1.120-03) – 24 %, то есть 62 % СЗЗ не имеют полноценного правового статуса и не могут быть внесены в ЕГРН (см. рис. 5.2).

**Рис. 5.2.** Пример отображения санитарно-защитных зон в материалах по обоснованию генерального плана Казани



Источник: материалы по обоснованию ГП Казани, размещенные во ФГИС ТП. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru> (дата обращения: 30.03.2022)

Суды не признают ориентировочные санитарно-защитные зоны установленными и отменяют решения, принятые с учетом ограничений в таких зонах. По экспертным оценкам, отсутствие юридического статуса у ориентировочных СЗЗ высвобождает



от 30 % до 50 % территории, ранее включенной в границы СЗЗ, допуская ее застройку, в том числе многоквартирными домами, которые по факту будут оставаться под риском негативного воздействия производственных объектов.

И, наконец, наиболее существенной проблемой можно считать пересечение границ СЗЗ и границ территориальных зон жилой застройки (см. рис. 5.3).

**Рис. 5.3. Пример наложения границы санитарно-защитной зоны кладбища на жилые зоны в Красноярске**



Источник: Правила землепользования застройки Красноярска. URL: <http://www.admkrsk.ru/citytoday/building/Pages/pzz.aspx> (дата обращения: 30.03.2022)

Указанные проблемы определяют актуальность задачи совершенствования правового регулирования отношений в сфере установления, изменения и прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий, в том числе подготовки предложений по совершенствованию правовых механизмов зонирования территорий в части регулирования установления особых (специальных) правовых режимов земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий.

Предложения по совершенствованию правовых механизмов зонирования территорий в части регулирования установления ограничений использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий, включая предложения по изменению нормативных правовых актов, разработке новых нормативных правовых актов, совершенствованию информационного обеспечения градостроительной деятельности, должны основываться на следующих принципах<sup>37</sup>:

1. Сочетание общего и дифференцированного подходов к установлению ограничений использования земельных участков (особых (специальных) правовых режимов земель, земельных участков). При этом дифференцированный подход должен

<sup>37</sup> Названные принципы вытекают из положений Конституции Российской Федерации, общих принципов земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности, экологического законодательства, законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии человека, законодательства об охране объектов культурного наследия, законодательства о техническом регулировании.



основываться на соответствующей классификации зон с особыми условиями использования территорий со схожими характеристиками, в отношении которых устанавливается регулирование, и учитывать специфику каждой из групп.

2. Обеспечение согласованности процедур установления зон с особыми условиями использования территорий с территориальным планированием, градостроительным зонированием и другими этапами градостроительной деятельности, в том числе обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов комплексного и устойчивого развития территории, баланса публичных и частных интересов при принятии решений об установлении зон с особыми условиями использования территорий.
3. Предупреждение и минимизация возможных экономических потерь в связи с установлением зон с особыми условиями использования территорий и ограничений в их границах.
4. Обеспечение гарантий прав правообладателей земельных участков при установлении зон с особыми условиями использования территорий, в том числе свободного доступа к достоверной и актуальной информации о зонах с особыми условиями использования территорий и связанных с ними ограничениях, как установленных, так и планируемых, а также компенсации ограничений прав на землю при установлении зон с особыми условиями использования территорий.

#### **5.4. Предложения по совершенствованию правовых механизмов зонирования территорий в части регулирования установления ограничений использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территорий**

##### ***Международный опыт регулирования специальных правовых режимов земельных участков***

Предложения подготовлены с учетом результатов анализа международного опыта регулирования специальных правовых режимов земельных участков, опубликованных в монографии Фонда «Институт экономики города» «Градостроительство: международный опыт регулирования и управления» в 2023 году<sup>38</sup>.

Краткие выводы анализа международного опыта регулирования специальных правовых режимов земельных участков сводятся к следующему.

1. В законодательстве различных стран предусмотрены разнообразные инструменты зонирования и, как правило, отсутствует единая терминология (для разных целей используются различные виды зон и регулирование ограничений использования земельных участков в таких зонах). Например, отдельно регулируются (имеют самостоятельные наименования, регулируются самостоятельными нормативными актами и др.) шумовые зоны аэропортов и шумовые зоны дорог, зоны охраны культурного наследия, прибрежные зоны, производственные зоны.
2. Как правило, применяются следующие принципы регулирования: разделение на базовые зоны (*base zones*) и перекрывающие зоны (*overlay zones*).

К базовому зонированию относится регулирование, аналогичное российскому выделению территориальных зон, по всем земельным участкам, в границах которых устанавливается регламент их использования, включая виды разрешенного

<sup>38</sup> См. главы 3 и 4 монографии «Градостроительство: международный опыт регулирования и управления» / под науч. ред. Полиди Т. Д. М.: Фонд «Институт экономики города». URL: <https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/gradostroitelstvo.pdf> (дата обращения: 28.10.2024).



использования (ВРИ), предельную этажность, предельные размеры земельных участков и др.

К *перекрывающему зонированию* относится установление дополнительных к базовым требований к землепользованию и застройке (в том числе дополнительные к базовым требованиям ограничения, но применительно только к части территориальной зоны или дополнительные требования к проектированию зданий, планировке территорий и даже социально-экономическим показателям территории).

Границы перекрывающих зон могут пересекать границы базовых территориальных зон.

Инструменты перекрывающего зонирования применяются, как правило, в целях установления ограничений использования частных земельных участков. Такие зоны не устанавливаются, если нет необходимости в подобных ограничениях (например, перекрывающие зоны обычно не устанавливаются в отношении территории (земельного участка) самого аэродрома).

3. Перекрывающие зоны в зависимости от вида зоны и ее значимости устанавливаются в документах стратегического пространственного планирования (условные аналоги российских генеральных планов) или актах о зонировании (условные аналоги российских правил землепользования и застройки) и взаимосвязаны, соответственно, с устанавливаемыми в таких документах функциональными зонами или территориальными зонами, поскольку призваны исключить конфликты между землепользователями путем ограничения сочетания несочетаемых видов разрешенного использования или установить целевые показатели развития территории (например, доля пешеходных улиц). То есть перекрывающие зоны носят перспективный характер (в отношении планируемых объектов) или характер регулирования статус-кво (например, в отношении существующей исторической застройки) и необходимы не только для регулирования землепользования и застройки, но и для достижения иных целевых показателей социально-экономического развития, состояния окружающей среды.

В то же время далеко не всегда в случаях, когда необходимо установить особые требования к проектированию и строительству, устанавливаются перекрывающие зоны (это зависит от модели регулирования). Могут устанавливаться и иные зоны, например, зоны шумового воздействия дороги на прилегающую территорию, которые могут не иметь статуса перекрывающих зон, если не налагаются жестких ограничений на виды землепользования, а только устанавливаются дополнительные требования к решениям по планировке территории и шумоизоляции жилых зданий.

Количество видов перекрывающих зон зависит от модели базового зонирования, применяемой в той или иной юрисдикции. Так, в модели «эвклидова зонирования», которой предусматриваются монофункциональное зонирование и максимальное разделение территории города на зоны с однородным использованием земельных участков, применение перекрывающего зонирования наиболее актуально (например, в США). В модели смешанного зонирования (Япония) такая необходимость снижается, так как решить задачу можно путем расширения состава и разнообразия требований в рамках базового зонирования.

4. Дифференциация регулирования в зависимости от целей (и их сочетания) установления и вида перекрывающей зоны (внутри указанных ниже групп могут быть предусмотрены подвиды и особенности их регулирования).

1) *Зоны негативного воздействия производственных и инфраструктурных объектов на окружающую среду, жизнь и здоровье граждан, а также обеспечения безопасности таких объектов (в том числе трубопроводов).*



Во всех странах, независимо от правовой системы, градостроительное регулирование направлено на обеспечение благоприятной среды для жизни и на защиту окружающей среды через инструменты а) долгосрочного планирования территориального развития и б) регулирования землепользования и застройки, чем обеспечивается достижение законодательно установленных требований к качеству воздуха, воды, уровню шума и др.

В целях минимизации негативного воздействия производственных объектов все страны стремятся к выводу вредных производств за пределы населенных пунктов, трансформации производств, расположенных в городах, в высокотехнологичные и не наносящие вреда окружающей среде.

Производственные зоны относятся к базовым зонам, которые устанавливаются в местном акте о зонировании (например, в Японии на национальном уровне предусмотрено четыре вида производственных зон, которые различаются по составу разрешенных производств). Ограничения на выбросы в воздух, шум, пыль также различаются в зависимости от вида зоны (для зон тяжелых производств максимальные лимиты выбросов выше, для зон легких производств – ниже).

Во всех странах используют подход, согласно которому производственный объект не должен оказывать негативного воздействия на соседние земельные участки (то есть на границе зоны значения показателей воздействия не должны превышать установленные нормативы), на которых расположены жилые дома, школы, больницы, иные места постоянного пребывания людей («чувствительные виды землепользования»). Именно выполнение данного требования и находится в основе определения видов разрешенного использования земельных участков на прилегающей к производственной зоне территории. В редких случаях, когда невозможно избежать нежелательного соседства, применяются механизмы постепенного снижения негативного влияния (например, переоборудование производства или жилого объекта, на который оказывается воздействие), редевелопмента территории и др.

#### *2) Зоны охраны культурного наследия, природных объектов.*

Данные зоны обычно устанавливаются в целях защиты исторической застройки, прибрежной зоны, водных источников. В зависимости от значимости защищаемого объекта или территории такие зоны могут устанавливаться как на национальном, так и на местном уровне.

#### *3) Шумовые зоны объектов транспортной инфраструктуры.*

Выделяются шумовые зоны автомобильных, железных дорог и шумовые зоны аэропортов. Целью является защита окружающей территории от шума и обеспечение безопасности транспортной инфраструктуры.

Поскольку транспортная инфраструктура необходима для жизнеобеспечения населенных пунктов и отказаться от нее невозможно, то и полностью исключить негативное воздействие шума нельзя. Поэтому обычно действует принцип минимизации негативного воздействия (а не исключения, как это возможно при проектировании производственных зон так, чтобы к ним не примыкали места пребывания людей).

В отношении территорий, прилегающих к дорогам, применяются специальные требования к проектированию шумоизоляции в зданиях, к установке шумовых экранов, к планировке территории и проектированию самих зданий (так, чтобы шум рассеивался, отражался). Такие требования обычно действуют только в отношении магистральных дорог, автострад.

В отношении приаэродромных территорий устанавливаются ограничения на плотность и высотность застройки, постоянно реализуются планы по сокращению шумового воздействия путем оптимизации маршрутов взлета и посадки,



использования более современных самолетов и методов взлета и посадки (под более крутым углом).

*4) Зоны коммуникаций.*

Специальные зоны, в которых применяются ограничения использования земельных участков, устанавливаются в отношении газопроводов высокого давления. В отношении иных коммуникаций обычно специальные зоны не устанавливаются, так как такие коммуникации расположены в границах улично-дорожной сети, которая по факту и является такой специальной зоной, с одной стороны, и так как такие коммуникации не несут рисков для безопасности. В случаях размещения коммуникаций на частных землях устанавливается сервитут или иное право пользования земельным участком собственников коммуникации в целях ее безопасной эксплуатации.

***Предложения по совершенствованию российского законодательства***

*1. Установить в Земельном кодексе Российской Федерации определение понятия и отличительные признаки зон с особыми условиями использования территорий.*

Предлагается в статье 104 Земельного кодекса РФ более четко определить понятие зон с особыми условиями использования территорий как территорий, устанавливаемых в определенном законодательством и иными нормативными правовыми актами порядке, в границах которых устанавливается особый (специальный) режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях, определенных в пункте 1 статьи 104 Земельного кодекса РФ.

Границы ЗОУИТ и ограничения использования земельных участков в ЗОУИТ устанавливаются в соответствии с земельным законодательством, законодательством о градостроительной деятельности и иными видами специального законодательства.

При этом предлагается дополнить статью 104 Земельного кодекса РФ, установив наряду с признаками, уже указанными в пунктах 2 и 3 данной статьи, в качестве обязательных признаков зон с особыми условиями использования территорий следующие:

- общий публичный характер целей установления зон – обеспечение безопасности (экологической, санитарной, технической и т. д.) от вредного воздействия объекта или вредного воздействия на объект, равно как и для обеих целей одновременно;
- обусловленность установления и прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий и срока, на который они устанавливаются, или их бессрочного характера существованием объекта, для защиты от вредного воздействия которого или для охраны которого они устанавливаются;
- возникновение ограничений использования земельных участков иных правообладателей, которые расположены за границами земельного участка, территории объекта, для защиты от вредного воздействия которого или для охраны которого они устанавливаются;
- обязательность внесения сведений о зонах с особыми условиями использования территорий в Единый государственный реестр недвижимости как условия и момента их возникновения (за исключением зон, установленных до 4 августа 2018 года).

Следует подчеркнуть, что такие признаки выделения зон с особыми условиями использования территорий должны применяться **по совокупности**, поскольку некоторые из них могут быть применимы и к другим зонам (территориям), имеющим особый (специальный) правовой режим. Например, градостроительным регламентом устанавливаются ограничения на земельные участки и объекты капитального строительства в границах такой зоны, но убытки, возникающие в связи с такими ограничениями, не подлежат возмещению, в отличие от убытков, возникающих в связи с установлением ЗОУИТ.



Такое четкое описание понятия зон с особыми условиями использования территорий позволит отграничить такие зоны от иных видов зон (территорий) со специальными правовыми режимами, а также исключить из статьи 105 Земельного кодекса РФ зоны, которые не отвечают таким определению и признакам.

*2. Гармонизировать правовое регулирование отношений в сфере установления, изменения, прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий с территориальным планированием, градостроительным зонированием.*

Задача согласования правового регулирования установления, изменения и прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий и ограничений в их границах с регулированием градостроительной деятельности, в первую очередь с территориальным планированием и градостроительным зонированием, является самой сложной из всех выделенных в настоящей работе задач, поскольку требует преодоления существенного разрыва между этими институтами.

Предложения по гармонизации правового регулирования зон с особыми условиями использования территорий с территориальным планированием, градостроительным зонированием и другими этапами градостроительной деятельности предусматривают целый комплекс вопросов, которые должны найти отражение в законодательстве о градостроительной деятельности, земельном законодательстве и других.

Как уже было указано выше, сегодня в ГрК РФ предусмотрена необходимость учета *установленных ЗОУИТ* в процессе территориального планирования и градостроительного зонирования, а также *отображение установленных зон* на картах, включаемых в состав обосновывающих материалов схем территориального планирования и генеральных планов, и на картах градостроительного зонирования в правилах землепользования и застройки.

В целях включения *процесса планирования размещения объектов, которые требуют установления ЗОУИТ*, в градостроительный процесс предлагается внести следующие изменения в ГрК РФ:

2.1. Установить, что на стадии территориального планирования в генеральных планах поселений, городских округов границы функциональных зон и зон планируемого размещения объектов определяются с учетом характеристик планируемых ЗОУИТ, в том числе характеристики планируемых ЗОУИТ должны учитываться при определении:

- а) функциональных зон, в которых могут располагаться объекты федерального, регионального, местного значения (за исключением линейных объектов), а также иные объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду и среду обитания человека (например, производственные объекты), в отношении которых устанавливаются зоны с особыми условиями использования территорий;
- б) зон планируемого размещения объектов федерального, регионального, местного значения, являющихся линейными объектами, к которым сегодня относятся зоны с особыми условиями использования территорий, но предлагается отказаться от необходимости установления таких зон (за исключением зон с особыми условиями использования территории в отношении стратегических линейных объектов).

Представляется, что такое регулирование избыточно в отношении межселенных территорий, поэтому аналогичные требования к схемам территориального планирования муниципальных районов не требуются.

Второе предложение предлагается реализовать путем установления в генеральном плане поселения и генерального плана городского округа *зон планируемого размещения линейных объектов федерального, регионального, местного значения*



в составе утверждаемой части генерального плана (границы отражаются на карте, а параметры – в положении о территориальном планировании). Зоны планируемого размещения линейных объектов федерального, регионального значения определяются с учетом требований схемы территориального планирования Российской Федерации, схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации, которыми предусмотрено размещение таких объектов на территории соответствующего поселения, городского округа<sup>39</sup>.

В настоящее время ГрК РФ предусмотрено лишь определение в генеральном плане границ функциональных зон, в которых планируется размещение *только объектов местного значения, за исключением линейных объектов*, а в отношении линейных объектов предусмотрено лишь отражение *местоположения таких объектов в составе положения о территориальном планировании* (например, в отношении генерального плана поселения, генерального плана муниципального округа, генерального плана городского округа см. части 3 и 4 статьи 23 ГрК РФ). При этом предусмотрено, что зоны планируемого размещения объектов определяются на гораздо более поздней стадии градостроительного проектирования – на стадии разработки документации по планировке территории (часть 3 статьи 42 ГрК РФ).

В такой ситуации не ясно, как на стадии разработки правил землепользования и застройки и определения границ территориальных зон, градостроительных регламентов в них разграничить собственно зоны застройки и зоны линейных объектов. Перенос данного вопроса на стадию планировки территории влечет существенные риски для правообладателей земельных участков, для которых ранее определенный градостроительный регламент окажется недействующим в связи с тем, что такой участок попал в зону планируемого размещения линейного объекта (что может повлечь в том числе изъятие такого земельного участка для государственных или муниципальных нужд).

Учитывая, что в общем случае предлагается отказаться от необходимости установления ЗОУИТ в отношении линейных объектов (за исключением стратегических), предлагается на стадии территориального планирования определять коридоры размещения линейных объектов в виде зон планируемого размещения, границы которых определяются *с учетом требований технических регламентов, санитарно-эпидемиологических требований, требований в области охраны окружающей среды, требований государственной охраны объектов культурного наследия, требований к безопасному использованию атомной энергии, требований промышленной безопасности, требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требований антитеррористической защищенности объекта*.

Для реализации таких предложений необходимо внести следующие изменения в статью 23 «Содержание генерального плана поселения, генерального плана муниципального округа, генерального плана городского округа» ГрК РФ:

- а) внести изменения в пункт 2 части 3, заменив слова «карту планируемого размещения объектов местного значения» словами «карту планируемого размещения объектов федерального, регионального, местного значения», а также дополнить состав карт генерального плана картой зон планируемого размещения линейных объектов федерального, регионального, местного значения;
- б) внести изменения в часть 4, дополнив состав положения о территориальном планировании (входит в генеральный план) параметрами зон планируемого размещения линейных объектов федерального значения, регионального, объектов местного значения;

<sup>39</sup> Ранее такой подход применялся в Градостроительном кодексе РФ, но был исключен. Предлагается вернуть такой подход.



- в) расширить в пункте 2 части 4 состав указываемых параметров функциональных зон сведениями о классах (видах) производственных и иных объектов, не являющихся объектами федерального, регионального, местного значения, но оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, размещение которых допускается в соответствующих функциональных зонах;
- г) состав материалов по обоснованию генерального плана в текстовой форме, указанный в части 7, дополнить сведениями о классах (видах) производственных и иных объектов, не являющихся объектами федерального, регионального, местного значения, но оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, планируемых для размещения на территориях поселения, муниципального округа, городского округа, предельных значениях показателей такого негативного воздействия, характеристиках зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов, а также обоснованием выбранного варианта размещения данных объектов на основе анализа использования этих территорий, возможных направлений их развития и прогнозируемых ограничений их использования;
- д) дополнить часть 8.1, в которой предусмотреть обязательное требование об учете характеристик планируемых зон с особыми условиями использования территорий, которые содержатся в материалах по обоснованию генерального плана, при определении границ функциональных зон, а также требование по определению границ функциональных зон и зон планируемого размещения объектов в соответствии с требованиями технических регламентов, санитарно-эпидемиологическими требованиями, требованиями в области охраны окружающей среды, требованиями государственной охраны объектов культурного наследия, требованиями к безопасному использованию атомной энергии, требованиями промышленной безопасности, требованиями к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требованиями антитеррористической защищенности объекта.

В соответствии с частью 9 статьи 23 Градостроительного кодекса РФ законодательством субъектов Российской Федерации о градостроительной деятельности могут быть установлены особенности содержания генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов, том числе пункт 2 указанной части предусматривает, что «генеральным планом поселения, генеральным планом городского округа могут предусматриваться территории, в отношении которых функциональные зоны не устанавливаются». Предлагается исключить такую возможность не устанавливать функциональные зоны (применять пункт 2 части 9) в случае планирования размещения объектов федерального, регионального, местного значения, а также объектов, которые оказывают негативное воздействие на окружающую среду (не относящихся к объектам федерального, регионального, местного значения).

2.2. Поскольку не все линейные объекты относятся к объектам местного, регионального, федерального значения (например, немагистральные трубопроводы, внутриквартальные инженерные сети), их размещение вне границ территорий общего пользования (улично-дорожной сети), на земельных участках в частной собственности должно осуществляться на основании сервитута и схемы расположения объекта на кадастровой карте территории.

2.3. Предлагается определить следующие зоны с особыми условиями использования территорий, которые устанавливаются в соответствии с существующим порядком в отношении объектов, которые не имеют альтернативных вариантов размещения или альтернативное размещение которых существенно затруднено, и отображаются на карте в правилах землепользования и застройки:



- а) охранный зона особо охраняемой природной территории (государственного природного заповедника, национального парка, природного парка, памятника природы);
- б) водоохранная зона и прибрежная защитная полоса;
- в) округа санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов;
- г) зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также устанавливаемые в случаях, предусмотренных Водным кодексом РФ, в отношении подземных водных объектов зоны специальной охраны;
- д) рыбохозяйственная заповедная зона;
- е) зоны затопления и подтопления;
- ж) охранный зона стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением;
- з) зоны охраны объектов культурного наследия;
- и) защитная зона объекта культурного наследия;
- к) охранный зона трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов), являющихся стратегическими объектами;
- л) приаэродромная территория;
- м) зона охраняемого объекта;
- н) зона охраняемого военного объекта, охранный зона военного объекта, запретные и специальные зоны, устанавливаемые в связи с размещением указанных объектов;
- о) охранный зона гидроэнергетического объекта;
- п) санитарно-защитная зона стратегических объектов;
- р) санитарно-защитная зона линейных объектов;
- с) охранный зона объектов электроэнергетики (объектов электросетевого хозяйства), являющихся стратегическими объектами.

2.4. Предлагается определить следующие зоны с особыми условиями использования территорий, которые устанавливаются в отношении объектов, которые имеют альтернативные варианты размещения, поэтому требуют планирования такого размещения. Размещение таких объектов предусматривать в процессе градостроительного зонирования в определенных территориальных зонах, которые планируются при разработке правил землепользования и застройки, в том числе при внесении изменений в такие правила:

- а) санитарно-защитная зона площадных объектов;
- б) санитарно-защитная зона стратегических объектов, имеющих альтернативные варианты размещения;
- в) санитарно-защитная зона линейных объектов (в том числе отдельных видов (классов) автомобильных, железных дорог).

2.5. Для целей определения территориальных зон и градостроительных регламентов в планах землепользования и застройки предлагается установить сочетаемые виды разрешенного использования в границах одной территориальной зоны, в том числе установить ограничения на сочетание видов разрешенного использования земельных участков, предусматривающих постоянное пребывание людей как внутри одной территориальной зоны, так и в соседних территориальных зонах (жилые объекты, социальные объекты, иные объекты массового пребывания людей, объекты по производству, хранению продовольственной, лекарственной продукции, объекты сельскохозяйственного назначения, рекреационные зоны, зоны особо охраняемых территорий), с иными видами разрешенного использования земельных участков.

2.6. Установить, что на территориальные зоны с видами разрешенного использования земельных участков, предусматривающими постоянное пребывание людей



(далее – «чувствительные» виды разрешенного использования), не могут распространяться зоны с особыми условиями использования территорий (в первую очередь санитарно-защитные зоны), устанавливаемые в отношении объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и среду обитания, за исключением зон, устанавливаемых в отношении стратегических объектов, не имеющих альтернативных вариантов размещения.

2.7. Установить запрет размещения на селитебных территориях объектов, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду и среду обитания. Предусмотреть полномочие Правительства Российской Федерации по установлению перечня видов таких объектов.

Для реализации подхода, указанного в пунктах 2.1–2.7, предлагается:

- а) ввести понятие стратегических объектов, в том числе имеющих и не имеющих альтернативных вариантов размещения, а также предусмотреть полномочие Правительства Российской Федерации по установлению перечня видов таких объектов;
- б) установить, что зоны с особыми условиями использования территорий (в первую очередь санитарно-защитные зоны), устанавливаемые в отношении объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и среду обитания, за исключением зон, устанавливаемых в отношении стратегических объектов, не имеющих альтернативных вариантов размещения, могут устанавливаться только в границах следующих территориальных зон: производственных зон, зон специального назначения, зон инженерных и транспортных инфраструктур. Иными словами, объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду и среду обитания, могут размещаться только в границах указанных территориальных зон, и зоны с особыми условиями использования, устанавливаемые в отношении таких объектов, не могут выходить за границы таких территориальных зон;
- в) определить, что в исключительных случаях, когда зоны с особыми условиями использования территорий стратегических объектов, не имеющих альтернативных вариантов размещения, будут распространяться на территориальные зоны с «чувствительными» видами разрешенного использования, земельные участки и другие объекты недвижимого имущества, имеющие такие «чувствительные» виды разрешенного использования, подлежат обязательному выкупу в связи с невозможностью их использования по назначению, так как их использование опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды (для различных видов зон с особыми условиями использования территории и видов территориальных зон, местоположения таких зон в новом своде правил могут быть установлены различные значения показателей негативно-го воздействия, при которых использование объектов опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, дифференцированно к различным «чувствительным» видам разрешенного использования – например, уровни максимально допустимого шума для жилых помещений в центре города и в спальном районе могут различаться<sup>40</sup>);

<sup>40</sup> См., например, опыт регулирования шумовых зон дорог в Онтарио (Канада). При оценке уровня шума и определении его допустимости используется дифференцированный подход к различным территориям: первый тип – центр города, где шум производится обычной активностью, включая автомобильное движение, разговоры людей («городской гул»); второй тип – территории, где уровень шума, соответствующий первому типу территории, наблюдается только в дневное время (с 7 до 19 часов); третий тип – тихий спальный район или пригород, где нет автомобильной активности; четвертый тип – территория, предполагаемая к развитию (застройке чувствительными к шуму объектами), которая находится близко к стационарному источнику шума и которая может быть отнесена к первому или второму типу, если не будет отнесена ответственным за градостроительное планирование органом к четвертому типу.



г) определить, что в случаях, когда ранее установленные санитарно-защитные зоны распространяются на территориальные зоны с «чувствительными» видами разрешенного использования, земельные участки и другие объекты недвижимого имущества, имеющие такие «чувствительные» виды разрешенного использования, признаются не соответствующими градостроительному регламенту. В целях приведения таких объектов в соответствие с градостроительным регламентом именно в таком случае предлагается установить в новой части 9.1 статьи 36 ГрК РФ обязательность разработки и утверждения администрацией поселения, муниципального округа, городского округа (если полномочия по утверждению правил землепользования и застройки осуществляются органом местного самоуправления) или исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (если полномочия по утверждению правил землепользования и застройки осуществляются субъектом Российской Федерации) плана мероприятий, который может содержать следующие мероприятия:

- переоснащение, переоборудование, реконструкция, капитальный ремонт, текущий ремонт объекта, оказывающего негативное воздействие, установление защитных конструкций в целях сокращения такого воздействия и сокращения зоны с особыми условиями использования территории;
- реконструкция, капитальный ремонт, текущий ремонт объектов, на которые оказывается негативное воздействие в целях уменьшения такого воздействия;
- комплексное развитие территории, в том числе с участием правообладателей недвижимости, в целях приведения территории в соответствие градостроительному регламенту;
- предоставление гражданам, проживающим на данной территории, иных равнозначных жилых помещений;
- выкуп земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства.

2.8. Предлагается разработать единый свод правил – «СП-градорегулирование: обеспечение требований безопасности при градостроительном проектировании», содержащий требования безопасности, подлежащие соблюдению при подготовке всех видов документов градостроительного проектирования.

Такой свод правил необходим в целях формирования исчерпывающего перечня непротиворечивых требований безопасности, которые должны выполняться при разработке генерального плана, правил землепользования и застройки с учетом всех требований технических регламентов, санитарно-эпидемиологических требований, требований в области охраны окружающей среды, требований государственной охраны объектов культурного наследия, требований к безопасному использованию атомной энергии, требований промышленной безопасности, требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требований антитеррористической защищенности объекта.

Разработка такого единого документа поможет снять противоречия между различными нормативно-техническими документами, а также обеспечить учет требований законодательства о техническом регулировании, экологического законодательства, законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

*3. Обеспечить доступность сведений о зонах с особыми условиями использования территорий и информационные гарантии правообладателям недвижимости в границах таких зон.*



В целях обеспечения доступности сведений о зонах с особыми условиями использования территорий для всех заинтересованных лиц, в том числе приобретателей прав на объекты недвижимости в границах таких зон и общественности, а также усиления информационных гарантий для правообладателей недвижимости в границах таких зон предлагается внести следующие изменения в законодательство.

3.1. Для обеспечения доступности сведений и гарантий правообладателей недвижимости в переходный период, до внесения всех сведений о зонах с особыми условиями использования территорий в ЕГРН (до 1 января 2028 года), предлагается внести изменения в часть 37 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусмотрев, что:

- а) в случае отсутствия публичного доступа к сведениям о зоне с особыми условиями использования территории и границах такой зоны в соответствии со всеми условиями, указанными в пунктах 1–7 указанной части и статьи, *не только «на дату начала создания объекта недвижимого имущества на земельном участке, расположенном в границах зоны с особыми условиями использования территории» (норма абзаца 1 части 37 статьи 26 указанного федерального закона), но и на дату предъявления требования о сносе объектов недвижимости, размещение которых запрещено в соответствующей зоне с особыми условиями использования территории в соответствии с установленными в ней ограничениями, правообладатель земельного участка имеет право на выкуп такого земельного участка, объектов;*
- б) в случае же, если такой публичный доступ обеспечен, то правообладатель земельного участка, иного объекта недвижимого имущества не может ссылаться на отсутствие у него информации об установленных в отношении земельного участка, иного объекта недвижимости ограничений в связи с установлением зоны с особыми условиями использования территории.

3.2. Для обеспечения доступа заинтересованных лиц к информации не только об установленных или измененных зонах с особыми условиями использования территорий, но и о **планируемых к установлению или изменению** зонах предлагается установить в Градостроительном кодексе РФ и Федеральном законе от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», что в случае, если документами территориального планирования предусмотрено установление зон с особыми условиями использования территорий, такая информация должна отражаться в информационной системе территориального планирования и информационных системах обеспечения градостроительной деятельности не позднее 30 дней с даты утверждения, изменения документов территориального планирования, предусматривающих установление зон с особыми условиями использования территорий.

3.3. В целях организации диалога с общественностью и правообладателями земельных участков, иных объектов недвижимости по вопросам установления отдельных видов зон с особыми условиями использования территорий предлагается установить в Земельном кодексе РФ, что проекты решений об установлении и изменении зон с особыми условиями использования территорий, в том числе в отношении вновь размещаемых объектов, должны обсуждаться с заинтересованной общественностью и правообладателями земельных участков в планируемых границах таких зон в целях поиска компромиссного решения с учетом баланса частных и публичных интересов.



Предлагается делегировать субъектам Российской Федерации полномочия по установлению форм и порядка организации такого обсуждения.

*4. Предложения по внесению изменений в отраслевые нормативные правовые акты по отдельным видам зон с особыми условиями использования территорий.*

В данном разделе приведены предложения по внесению изменений в отраслевые нормативные правовые акты по отдельным видам зон с особыми условиями использования территорий.

4.1. Установить в Воздушном кодексе РФ требования о том, что ограничения использования земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости в седьмой подзоне определяются в решении об установлении приаэродромной территории в форме перечня разрешенных, условно разрешенных и запрещенных видов использования земельных участков в зависимости от предельных значений шума, траекторий полетов, классов воздушных судов, иных факторов, с учетом которых определяются границы данной подзоны в соответствии с «МР 2.5/4.3.0258-21. 2.5. Гигиена и эпидемиология на транспорте. 4.3. Методы контроля. Физические факторы. Методика установления (изменения) седьмой подзоны приаэродромной территории. Методические рекомендации». Данные ограничения должны учитываться при определении градостроительного регламента.

Также предлагается установить в Воздушном кодексе РФ обязательность разработки, утверждения и опубликования Росавиацией перечня мер по сокращению контура седьмой подзоны и шумовых зон внутри нее, а также по сокращению негативного воздействия шума в подзоне. Сейчас часть 3.2 статьи 47 Воздушного кодекса РФ устанавливает, что «определение перечня ограничений использования земельных участков, предусматривающих запрет на строительство, реконструкцию, эксплуатацию отдельных видов объектов капитального строительства в седьмой подзоне приаэродромной территории, осуществляется с учетом возможности применения при строительстве, реконструкции, эксплуатации таких видов объектов мер по предупреждению и (или) устранению негативного физического воздействия и по результатам расчета и оценки рисков для здоровья человека, проведенных в соответствии с санитарно-эпидемиологическими требованиями», но отсутствуют требования по обязательному выполнению такого плана аэродромом и по опубликованию этого плана.

В соответствии с частью 5.1 статьи 47 Воздушного кодекса РФ «убытки, причиненные гражданам и юридическим лицам при ограничении их прав на земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимости, которые возникают в связи с увеличением количества взлетно-посадочных полос аэродрома и (или) реконструкцией существующих взлетно-посадочных полос аэродрома, подлежат возмещению в соответствии с земельным законодательством». Представляется, что развитие аэродрома, как правило, связано с наращиванием количества и частоты рейсов, увеличением объемов коммерческой деятельности и не может рассматриваться исключительно как публично значимый интерес. Ввиду этого предлагается предусмотреть дополнительный механизм компенсаций гражданам, объекты недвижимости которых попадают в границы седьмой подзоны ввиду развития аэродрома, а именно плату за шумовое воздействие, которая имеет регулярный характер (по аналогии с платой за сервитут). Например, в некоторых зарубежных странах шумовое воздействие самолетов на частные земельные участки относится к видам ограниченного пользования чужим земельным участком и является сервитутом.

Закрепить в Воздушном кодексе РФ понятие *территории аэропорта*, распространив его на первую и вторую подзоны приаэродромной территории (в соответствии с действующим законодательством):



- а) территорию, предназначенную для организации и обслуживания воздушного движения и воздушных перевозок, обеспечения взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов (по действующему законодательству, это первая подзона приаэродромной территории);
- б) территорию, предназначенную для обслуживания пассажиров и обработки багажа, грузов и почты, обслуживания воздушных судов, хранения авиационного топлива и заправки воздушных судов, обеспечения энергоснабжения (по действующему законодательству, это вторая подзона приаэродромной территории).

В этом случае предлагается исключить первую и вторую подзоны из зоны с особыми условиями использования территории – приаэродромной территории.

Такое предложение связано с тем, что сегодня приаэродромная территория не соответствует базовому признаку зон с особыми условиями использования территории, которые устанавливаются *в отношении охраняемых или защищаемых объектов*. Таким объектом в данном случае должна быть территория аэропорта.

Третья, четвертая, пятая и шестая подзоны изменяют название на первую, вторую, третью и четвертую подзоны соответственно, для которых необходимо установить критерии для определения объектов, запрещенных к размещению и деятельности, ограниченной в их границах.

4.2. Предлагается внести в Федеральный закон от 10 января 2003 года № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» положение о том, что безопасность железнодорожного транспорта и окружающей застройки в поселениях, городских округах должна обеспечиваться установлением требований к проектированию объектов капитального строительства на прилегающих территориях (в том числе установление требований по установке шумозащитных экранов, отражающих шум конструкций, окон с повышенной шумоизоляцией, преимущественному расположению хозяйственных (нежилых) помещений в здании со стороны шумового воздействия и т. д.) и планировке территорий (разрывы до жилых зданий). Эти требования должны устанавливаться нормативно-техническими документами. Таким образом, по общему правилу размещение железных дорог в границах городов не должно требовать установления санитарно-защитных зон, так как близкое расположение дорог и застройки в условиях плотной городской застройки не имеет альтернатив.

При этом установление санитарно-защитных зон в целях защиты окружающей территории от повышенного негативного воздействия железных дорог (шум, иное) требуется только в отношении отдельных видов дорог с повышенной частотой движения, иными параметрами, которые определяют такое негативное воздействие. Это будет означать, что при планировании размещения новых дорог с интенсивным движением, скоростным движением требуется либо поиск относительно низкоплотных застроенных территорий и инвестиций в шумозащитные мероприятия, либо выкуп недвижимости.

Предлагается внести аналогичные изменения в Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты» в отношении автомобильных дорог.

4.3. В Федеральном законе от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» предлагается определить, что не требуется установление санитарно-защитной зоны предприятий, оказывающих незначительное негативное воздействие на окружающую среду и среду обитания (по действующей санитарной классификации, V класс, размер 50 метров) и являющихся частью общей инфраструктуры городской застройки.



Защита от минимального вредного воздействия таких объектов должна обеспечиваться установлением требований к проектированию и планировке территорий (разрывы до жилых зданий, других объектов капитального строительства), а также техническими регламентами, которые устанавливаются нормативно-техническими документами.

4.4. В статье 65 Водного кодекса РФ предлагается определить, что прибрежная защитная полоса является подзоной водоохранной зоны.



## Список источников

1. Градостроительство: международный опыт регулирования и управления / под науч. ред. Полиди Т. Д. М.: Фонд «Институт экономики города». URL: <https://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/gradostroitelstvo.pdf> (дата обращения: 28.10.2024).
2. Водный кодекс Российской Федерации.
3. Воздушный кодекс Российской Федерации.
4. Волков Г. А. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков // Экологическое право. – 2019. – № 1. – С. 13–19.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
6. Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 20 марта 1919 года «О лечебных местностях общегосударственного значения».
7. Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне».
8. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 года № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды».
9. Земельный кодекс Российской Федерации.
10. Объединенное постановление Центрального исполнительного комитета СССР № 96, Совета народных комиссаров СССР № 834 от 17 мая 1937 года «О санитарной охране водопроводов и источников водоснабжения».
11. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации от 1 августа 2017 года по делу № 304-КГ17-3959, А70-2706/2016.
12. Паспорт законопроекта № 367889-8 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации (в части совершенствования порядка установления зон с особыми условиями использования территории)» // Система обеспечения законодательной деятельности ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/367889-8> (дата обращения: 07.11.2024).
13. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 11 ноября 2021 года № 48-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, пункта 1 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю. В. Тихонова».
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 марта 2010 года № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации».
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 марта 2021 года № 392 «Об утверждении Положения об охранной зоне стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением, о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 27 августа 1999 года № 972 и признании не действующим на территории Российской Федерации постановления Совета Министров СССР от 6 января 1983 года № 19».



16. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 года № 1033 «О порядке установления охранных зон объектов по производству электрической энергии и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон».
17. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 года № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории».
18. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 августа 2019 года № 1080 «Об охранных зонах пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети».
19. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 года № 554 «Об утверждении Положения о Государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании».
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон».
21. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 года № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон».
22. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2019 года № 1132 «Об утверждении Положения о зоне охраняемого объекта».
23. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2012 года № 884 «Об установлении охранных зон для гидроэнергетических объектов».
24. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2017 года № 1083 «Об утверждении Правил охраны магистральных газопроводов и о внесении изменений в Положение о представлении в федеральный орган исполнительной власти (его территориальные органы), уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления дополнительных сведений, воспроизводимых на публичных кадастровых картах».
25. Постановление Совета народных комиссаров РСФСР от 6 июля 1928 года «Об установлении зоны санитарной охраны водных источников, служащих для центрального водоснабжения городов, рабочих поселков и других населенных мест».
26. Приказ Министра России от 17 августа 1992 года № 197 «О Типовых правилах охраны коммунальных тепловых сетей».
27. Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 года № 1203 «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне».
28. Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
29. Федеральный закон от 10 января 2003 года № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».
30. Федеральный закон от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».
31. Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».
32. Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».



33. Федеральный закон от 3 августа 2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
34. Федеральный закон от 30 декабря 2021 года № 447-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
35. Федеральный закон от 26 декабря 2024 года № 485-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части 2 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
36. Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».
37. Федеральный закон от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации».
38. Федеральный закон от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».
39. Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты».

**Т. Д. Полиди, Е. В. Игуменов, А. А. Сидоркин**

## **Глава 6. Регулирование обязательств застройщиков по участию в создании социальной инфраструктуры при реализации градостроительных проектов**

### **6.1. Введение**

Проблема отставания развития социальной инфраструктуры от возрастающих объемов жилищного строительства достаточно остро стоит на повестке дня российских городов.

Так, в последние годы колоссальный разрыв между объемом социальной инфраструктуры и плотностью жилой застройки усугубился настолько, что уже более 40 российских городов полностью или частично приостановили выдачу разрешений на строительство объектов жилищного строительства<sup>1</sup>. Важно отметить, что наиболее остро указанная проблема проявляется в субъектах Российской Федерации с наиболее интенсивными градостроительными процессами и с наиболее значительными объемами жилищного строительства<sup>2</sup>.

Так, например, в Новосибирске в конце 2023 года была остановлена выдача разрешений на строительство многоквартирных домов ввиду катастрофической нехватки мест в детских садах и общеобразовательных учреждениях<sup>3</sup>. В начале 2024 года аналогичную позицию заняла администрация Омска<sup>4</sup>, прекратившая выдачу разрешений на строительство застройщикам, планирующим реализацию масштабных

<sup>1</sup> Более 40 городов приостанавливают выдачу разрешений на строительство // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2024/03/29/bolee-40-gorodov-priostanavlivaiut-vydachu-razreshenij-na-stroitelstvo.html> (дата обращения: 23.05.2024).

<sup>2</sup> Практика установления обязательств застройщиков по участию в создании инфраструктуры при реализации градостроительных проектов в России и предложения по проведению эксперимента по введению инфраструктурного сбора // Институт экономики города. URL: <https://www.urbanecomics.ru/research/analytics/praktika-ustanovleniya-obyazatelstv-zastroyschikov-po-uchastiyu-v-sozdanii> (дата обращения: 13.12.2024).

<sup>3</sup> Застройщиков новых домов обязали делать взносы на соцобъекты в Новосибирске // Новосибирск Медиа. URL: <https://infopro54.ru/news/zastrojshnikov-novykh-domov-obyazali-delat-vnosy-na-socobekty-v-novosibirske/> (дата обращения: 23.05.2024).

<sup>4</sup> Ни одного нового разрешения. Жилищные инвестпроекты в Омске рискуют встать на паузу // Сетевое издание «Город55». URL: <https://gorod55.ru/news/2024-05-15/ni-odnogo-novogo-razresheniya-zhilischnye-ivestproekty-v-omske-riskuyut-vstat-na-pauzu-5071263> (дата обращения: 23.05.2024).



инвестиционных проектов<sup>5</sup>. В Красноярском крае губернатор поставил вопрос о приостановке реализации проекта по застройке в одном из микрорайонов по причине отсутствия поликлиник, детских садов и школ<sup>6</sup>.

К настоящему времени в условиях отсутствия федерального регулирования в субъектах Российской Федерации продолжают формироваться нормативно-правовые, судебные и иные правовые практики в сфере участия застройщиков в развитии инфраструктуры городов при реализации застройщиками градостроительных проектов<sup>7</sup> (Пермский край, Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Красноярский край, Краснодарский край, Нижегородская область, Новосибирская область, Крым и др.). Такие практики предусматривают в том числе создание застройщиками объектов инфраструктуры (а также передачу в публичную собственность некоторых видов объектов, например объектов социальной инфраструктуры) или уплату застройщиками инфраструктурных платежей в бюджет для целей создания объектов инфраструктуры.

Суды различных инстанций, в том числе Верховный суд Российской Федерации, поддерживают правомерность определения обязательных для застройщиков требований в области обеспечения инфраструктурой вновь создаваемой застройщиком застройки.

В настоящее время такое регулирование инфраструктурных обязательств застройщиков на федеральном уровне частично предусмотрено при реализации проектов комплексного развития территорий (далее – КРТ)<sup>8</sup>, однако оно не предусматривает возможности уплаты застройщиком инфраструктурного платежа в бюджет как альтернативы создания застройщиком объекта инфраструктуры (например в случае, если реализация проекта КРТ требует не создания целого объекта социальной инфраструктуры, а только части мест в таком объекте)<sup>9</sup>. Кроме того, отсутствуют правила распределения обязательств по созданию инфраструктуры в случае реализации проекта по КРТ по инициативе правообладателей. При реализации всех других проектов жилищного и иного строительства правила участия застройщиков в развитии инфраструктуры не урегулированы вовсе, что в том числе не позволяет равномерно распределять инфраструктурную нагрузку между застройщиками точечных объектов.

Таким образом, к настоящему времени проблема обеспечения застройки, и в первую очередь жилой застройки, объектами инфраструктуры приобрела острый характер для большинства муниципальных образований, находящихся как в составе, так и вне границ городских агломераций во многих регионах страны.

В условиях ограниченных бюджетных возможностей на практике создание объектов социальной инфраструктуры в основном вменяется в обязанность

<sup>5</sup> См. Закон Омской области от 16 июля 2015 года № 1772-ОЗ «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты в целях предоставления земельных участков в аренду без проведения торгов».

<sup>6</sup> Михаил Котюков предложил остановить жилую застройку Солнечного // Сетевое издание «7 канал Красноярск». URL: <https://trk7.ru/news/161124.html> (дата обращения: 23.05.2024).

<sup>7</sup> Обзор судебной практики по вопросам обеспечения территории объектами социальной, коммунальной, транспортной инфраструктуры при реализации проектов жилищного строительства в городах России // Фонд «Институт экономики города». URL: [https://www.urbanecomonomics.ru/sites/default/files/obzor\\_sudebnoi\\_praktiki\\_po\\_voprosam\\_obespecheniya\\_territorii\\_infrastrukturui.pdf](https://www.urbanecomonomics.ru/sites/default/files/obzor_sudebnoi_praktiki_po_voprosam_obespecheniya_territorii_infrastrukturui.pdf) (дата обращения: 16.06.2025).

<sup>8</sup> См. Федеральный закон от 26 декабря 2024 года № 486-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым в этой части были внесены поправки в Градостроительный кодекс Российской Федерации, вступившие в силу с 1 марта 2025 года.

<sup>9</sup> Хотя нет и запрета, так как перечень условий договора о КРТ не закрыт (часть 5 статьи 68 ГрК РФ). Например, в Нижегородской области порядок расчета такого платежа для КРТ урегулирован региональным актом (постановление Правительства Нижегородской области от 26 июня 2024 года № 377).



застройщиков, реализующих проекты жилищного строительства, что зачастую происходит на неформальной основе. В итоге такие затраты распределяются между застройщиками неравномерно, отсутствует возможность оценки объема этих затрат при формировании бизнес-плана проекта и, как следствие, становится невозможной эффективная организация финансирования таких затрат.

Вопрос установления обязательств застройщика по участию в создании инфраструктуры (как в финансовом, так и в натуральном выражении) при реализации градостроительных проектов является чрезвычайно актуальным не только для России, но и для других стран.

В международной практике широко распространены различные инструменты, позволяющие городам финансировать возрастающую потребность в общественной инфраструктуре и социальных программах, направленных на обеспечение устойчивого развития городов в условиях наращивания городской застройки. Анализ данной практики на примере таких стран, как Австралия, Бразилия, Великобритания, Индия, Канада, Сингапур и США, опубликован Фондом «Институт экономики города» в монографии «Градостроительство: международный опыт регулирования и управления» в 2023 году<sup>10</sup>.

Краткий анализ международного опыта показал, что для решения проблемы отставания общественной инфраструктуры при увеличении объемов городской застройки широко используется инструмент «инфраструктурный сбор». Также анализ позволил сделать следующие выводы:

1. Инфраструктурный сбор, как правило, взимается при строительстве как жилых, так и нежилых зданий. В основном инфраструктурным сбором облагается новая застройка, но есть примеры и обложения таким сбором проектов редевелопмента уже застроенных территорий (например, в Канаде). Инфраструктурный сбор применяется наряду с механизмом строительства объектов инфраструктуры застройщиком и дальнейшей передачи такого объекта в публичную собственность. Обычно сбор применяется, когда необходимо распределить затраты на инфраструктуру между множеством застройщиков, строящих объекты, которые будут обслуживаться такой инфраструктурой.
2. Доходы от инфраструктурного сбора, как правило, направляются на финансирование новой социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры, необходимой для обеспечения новой застройки (например, в США, Канаде, Австралии, Индии), а также на финансирование социальных программ по предоставлению доступного жилья, иных программ (например, в США, Бразилии).
3. Ставки инфраструктурного сбора устанавливаются дифференцированно в зависимости от типа строящегося здания (жилое или нежилое), а также по видам таких зданий (например, торговое, офисное, др.). Для жилых объектов ставки могут быть как ниже (например, в Индии), так и выше, чем для других типов зданий. На дифференциацию ставок также оказывает влияние район города, в котором осуществляется строительство (например, в Сингапуре, Великобритании, Австралии). От уплаты инфраструктурного сбора могут быть освобождены социальные объекты, благотворительные организации, некоммерческое доступное жилье, жилье, построенное гражданами самостоятельно (Лондон), для некоторых объектов устанавливаются пониженные ставки (например, при строительстве доступного арендного жилья в Канаде).
4. Средства, собираемые за счет инфраструктурного сбора, могут поступать как в городской бюджет (например, в Австралии, Бразилии), так и в бюджеты

<sup>10</sup> См. главу 5 монографии «Градостроительство: международный опыт регулирования и управления» / под науч. ред. Полиди Т. Д. М.: Фонд «Институт экономики города». URL: <https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/gradostroitelstvo.pdf> (дата обращения: 28.10.2024).



- государственных корпораций (например, в Лондоне) или обособленные от бюджета специальные городские фонды (например, в США).
5. Размер инфраструктурного сбора варьируется от 0,6 до 3,1 % от средней стоимости строительства 1 кв. м жилья в Австралии (Ярра), Великобритании (Лондон) и США (Сан-Франциско), тогда как в Канаде (Торонто) он составляет 16,1 %, а в Индии (Ноида) – 25,6 %.
  6. Размер инфраструктурного сбора может зависеть от множества факторов, определяющих потребность в наращивании инфраструктуры, с одной стороны, и возможности ее финансирования за счет стандартных источников бюджетных доходов, с другой, в том числе от размера города, интенсивности градостроительных процессов, модели градостроительного развития (расползание или компактное развитие), уровня затрат в строительстве и цен на недвижимость, уровня общего налогообложения в экономике.

В российском законодательстве уже существует практика установления инфраструктурных сборов некоторых видов. Например, в сфере обращения с отходами установлен экологический сбор, который призван обеспечить финансирование создания объектов инфраструктуры, предназначенных для сбора, транспортирования, обработки и утилизации единичного изделия или единицы массы изделия, утратившего свои потребительские свойства (то есть используется для компенсации негативного влияния образуемых отходов потребления и производства на окружающую среду)<sup>11</sup>. Плательщики экологического сбора – производители или импортеры подлежащих утилизации товаров или упаковки, которые не утилизируют отходы от их использования.

Также с 1 мая 2018 года по 31 декабря 2024 года проводился эксперимент по развитию курортной инфраструктуры<sup>12</sup> в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае, Ставропольском крае, городе федерального значения Санкт-Петербурге, федеральной территории «Сириус» в целях сохранения, восстановления и развития курортов, формирования единого туристского пространства, создания благоприятных условий для устойчивого развития сферы туризма. Эксперимент проводился путем введения платы за пользование курортной инфраструктурой (курортный сбор) для финансового обеспечения работ по проектированию, строительству, реконструкции, содержанию, благоустройству и ремонту объектов курортной инфраструктуры.

Все приведенные выше сборы уплачиваются (уплачивались) лицами, которые создают потребность в дополнительной инфраструктуре (экологический сбор), или непосредственно пользователями инфраструктуры независимо от формы собственности и призваны компенсировать (хотя бы частично) необходимые затраты бюджета на создание соответствующей инфраструктуры.

Однако по-прежнему остаются недостаточно урегулированными вопросы участия застройщиков в создании социальной и транспортной инфраструктуры городов<sup>13</sup> – базовой инфраструктуры, необходимой для обеспечения «устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур,

<sup>11</sup> Абзац 39 пункта 1 статьи 1, статья 24<sup>5</sup> Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

<sup>12</sup> Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры».

<sup>13</sup> В отношении инженерно-технической инфраструктуры ситуация лучше: в этой сфере установлены обязательные требования по уплате застройщиками платы за технологическое присоединение.



обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований»<sup>14</sup>.

В случае, если строительный проект реализуется застройщиком по договору о КРТ, Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ) допускает возложение обязанности по созданию объектов инфраструктуры на застройщика в соответствии с очередностью планируемого развития территории, определенной документацией по планировке территории, а также в качестве самостоятельного основания для отказа в выдаче разрешений на строительство предусматривается несоответствие проектной документации очередности планируемого развития, определенной документацией по планировке территории<sup>15</sup>.

Если же застройщик планирует строительство (как одного дома, так и группы домов) самостоятельно (вне механизма КРТ), то для получения разрешения на строительство ГрК РФ не предусматривает требований ни по уплате какого-либо платежа в бюджет в счет финансирования инфраструктуры, ни по подтверждению обязательства застройщика или публично-правового образования обеспечить создание объектов инфраструктуры, необходимых для выполнения минимальных требований обеспеченности территории инфраструктурой. Частями 1 и 13 статьи 51 ГрК РФ предусмотрена лишь косвенная возможность отказать в выдаче разрешения на строительство, если проект строительства не соответствует требованиям проекта планировки территории (ППТ), который, в свою очередь, должен соответствовать нормативам градостроительного проектирования. Однако, поскольку в большом числе случаев разработка ППТ не является обязательной<sup>16</sup>, а на практике жилищное строительство повсеместно осуществляется без утверждения ППТ, то и указанное косвенное основание не работает.

Важно подчеркнуть: законодатель не предусматривает позитивного разрешения вопроса, так как даже при желании застройщика содействовать органу местного самоуправления в создании социальной и транспортной инфраструктуры правовые механизмы для такого содействия отсутствуют. В результате на практике часто без каких-либо оснований и соглашений застройщики создают объекты инфраструктуры, но затем возникают проблемы с передачей их в государственную или муниципальную собственность (в том числе влекущие налоговые последствия).

Отсутствие на федеральном уровне правил участия застройщиков в создании социальной и транспортной инфраструктуры городов приводит на практике к увеличению социальной напряженности по причине нарастания дефицита объектов инфраструктуры, в первую очередь социальной, в новых жилых районах. При этом компенсировать такой возрастающий дефицит только за счет бюджетных средств не представляется возможным.

Решить задачу распределения финансовых затрат на создание инфраструктуры между всеми застройщиками в городе можно путем определения размера финансового платежа, пропорционального объему строительства. В противном случае одни застройщики (например, реализующие крупные проекты жилищного строительства и строящие объекты инфраструктуры, а в конечном счете – покупатели такого жилья) финансируют создание инфраструктуры для обеспечения других, менее крупных проектов (например, по строительству одного многоквартирного дома). При этом застройщики, реализующие крупные проекты жилищного строительства, могли бы соответственно создавать необходимую социальную инфраструктуру в натуральной форме.

<sup>14</sup> Цель территориального планирования в Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

<sup>15</sup> См. части 11.1-1 и 13.1 статьи 51 ГрК РФ.

<sup>16</sup> См. случаи, в которых разработка ДПТ является обязательной, в части 3 статьи 41 ГрК РФ.



Законодательством о градостроительной деятельности, бюджетным и налоговым законодательством не предусмотрено право субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления вводить какие-либо финансовые платежи, обязательные для получения разрешения на строительство (за некоторыми исключениями, описанными в настоящем аналитическом материале).

Однако можно отметить интересные примеры установления обязательного требования к наличию подтвержденного обязательства публично-правового образования или застройщика обеспечить создание объектов инфраструктуры при жилищном строительстве, необходимых для выполнения минимальных требований обеспеченности территории инфраструктурой в правилах землепользования и застройки (Санкт-Петербург, Пермь). При этом выполнение такого требования может быть условием выдачи разрешения на строительство или условием для внесения изменения в правила землепользования и застройки в целях изменения видов разрешенного использования земельного участка, предельных параметров объектов капитального строительства, которые влекут увеличение параметров (в том числе плотности) застройки и нагрузки на инфраструктуру. Аналогичная логика лежит и в механизме взимания платы за изменение вида разрешенного использования земельного участка, который действует в Москве и Московской области в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Наряду с попытками регионов, муниципалитетов решить вопросы распределения инфраструктурной нагрузки между бюджетом и бизнесом развивается и, на наш взгляд, весьма нежелательная практика: установление запретов на «строительство жилья без инфраструктуры» (примеры будут приведены в настоящей главе)<sup>17</sup>. Более перспективным решением было бы урегулировать вопросы участия застройщиков в развитии инфраструктуры, а не запрещать новое строительство до тех пор, пока в бюджете не найдется ресурсов на ее создание либо застройщик не обеспечит строительство инфраструктуры в отсутствие каких-либо правовых оснований для этого.

Таким образом, инфраструктурные обязанности могут возлагаться на застройщиков публично-правовыми образованиями:

- без заключения с застройщиками специальных договоров (соглашений), исключительно на основании действующей нормативной базы, при этом исполнение (возможность исполнения) таких обязанностей может проверяться в рамках существующих административных процедур (например, при решении вопроса о выдаче застройщику разрешения на строительство);
- с заключением с застройщиками специальных договоров (соглашений), которыми могут предусматриваться условия об участии застройщика в создании инфраструктуры (о возмещении затрат публично-правового образования на ее создание) и (или) о безвозмездной передаче определенных объектов инфраструктуры в публичную собственность.

Интересно также отметить, что формирующаяся судебная практика демонстрирует поддержку судами публично-правовых образований в спорах с застройщиками

<sup>17</sup> Так как регулирование градостроительной деятельности является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, то субъекты Российской Федерации и муниципалитеты чувствуют больше свободы по регулированию этих отношений по сравнению с регулированием вопросов в сфере налогового и бюджетного законодательства.



по вопросам обеспечения новой застройки объектами инфраструктуры, так как речь идет о защите публичных интересов<sup>18</sup>.

В настоящей главе приведены примеры нормативного правового регулирования, а также судебной практики в отдельных городах и субъектах Российской Федерации в сфере регулирования участия застройщиков в создании инфраструктуры при реализации градостроительных проектов.

На основе анализа международного опыта по установлению инфраструктурных сборов и представленного в настоящей главе обзора российской практики установления обязательств застройщиков по участию в создании инфраструктуры при реализации градостроительных проектов, в заключительной части настоящей главы представлены концептуальные предложения по совершенствованию законодательного регулирования обязательного участия профессиональных застройщиков жилья в развитии социальной инфраструктуры в натуральной форме (путем строительства соответствующих объектов) или в финансовой форме (путем уплаты инфраструктурного платежа). Также приведено описание ожидаемых социально-экономических эффектов и возможных рисков реализации таких предложений.

## 6.2. Регулирование обязательств застройщиков по развитию социальной инфраструктуры в городе Санкт-Петербурге

Уже почти десять лет, с 2016 года, в ПЗЗ г. Санкт-Петербурга<sup>19</sup> предусмотрена норма, ограничивающая возможность строительства жилых домов, не обеспеченных объектами социальной инфраструктуры<sup>20</sup>. При этом данная норма помещена в приложение № 7 к ПЗЗ, посвященное градостроительным регламентам, однако не в раздел 2 данного приложения, где приведены собственно градостроительные регламенты отдельных территориальных зон, а в раздел 1 «Общие положения», относящийся ко всем территориальным зонам и (или) к группам территориальных зон (а именно в подраздел 1.2 раздела 1 приложения № 7 к ПЗЗ «Общие требования к видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства»).

Согласно указанной норме, возможность обеспечения объектами обслуживания жилой застройки подтверждается наличием одного из следующих документов<sup>21</sup>:

<sup>18</sup> Подробный обзор судебной практики опубликован в исследовании Фонда «Институт экономики города»: Обзор судебной практики по вопросам обеспечения территории объектами социальной, коммунальной, транспортной инфраструктуры при реализации проектов жилищного строительства в городах России // Фонд «Институт экономики города». URL: <https://www.urbanecomomics.ru/research/analytics/obzor-sudebnoy-praktiki-po-voprosam-obespecheniya-territorii-obektami-socialnoy> (дата обращения: 26.05.2025).

<sup>19</sup> См. пункт 1.2.9 раздела 1 Приложения № 7 к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 года № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» (в ред. от 28.06.2018 в соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 28.06.2018 № 526).

<sup>20</sup> В редакции ПЗЗ Санкт-Петербурга, действовавшей с 21 июня 2016 года до 29 июня 2018 года (до вступления в силу постановления Правительства Санкт-Петербурга от 28 июня 2018 года № 526 «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № 524»), устанавливался запрет на размещение жилых домов без социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры. После указанной даты соответствующая норма ПЗЗ Санкт-Петербурга запрещает размещение жилых домов без объектов обслуживания жилой застройки с кодами 3.4.1 (поликлиники) и 3.5.1 (детские сады, школы).

<sup>21</sup> Указанные положения о способах подтверждения обеспечения жилой застройки объектами обслуживания жилой застройки введены в ПЗЗ Санкт-Петербурга с 29 июня 2018 года (постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28 июня 2018 года № 526 «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № 524»).



- утвержденной документации по планировке территории (далее – ДПТ), в составе которой предусмотрено размещение объектов обслуживания жилой застройки (к ним относятся детские сады, школы и поликлиники), при условии, что такие объекты включены в адресную инвестиционную программу, либо создание указанных объектов подтверждается документом, из которого следуют обязательства физических или юридических лиц по созданию таких объектов;
- утвержденной адресной инвестиционной программы, предусматривающей размещение объектов обслуживания и жилой застройки;
- документа, подтверждающего обязательства физического или юридического лица по созданию объектов обслуживания жилой застройки.

В случаях, когда застройщик не выполняет обязательства по созданию объектов социальной инфраструктуры, ему может быть отказано в выдаче разрешения на строительство. Так и случилось в одном из судебных споров<sup>22</sup>, в рамках которого истец указал, что нормы ПЗЗ г. Санкт-Петербурга, приведенные выше и явившиеся основанием для отказа в разрешении на строительство, возлагали на момент их применения на истца не предусмотренные ГрК РФ обязанности, а также фактически ограничивали его как правообладателя в возможности реализации основных и вспомогательных видов разрешенного использования принадлежащего ему земельного участка. Также с учетом положений части 6 статьи 30 ГрК РФ, определяющей состав градостроительного регламента, истцом ставился вопрос о допустимости самого включения соответствующих норм в приложение к ПЗЗ, посвященное градостроительным регламентам.

Судом доводы истца были отклонены и указано, что обстоятельство, в соответствии с которым федеральный законодатель не конкретизирует круг иных вопросов землепользования и застройки, регулирование которых может осуществляться в порядке реализации положений пункта 6 части 3 статьи 30 ГрК РФ<sup>23</sup> в ПЗЗ, свидетельствует о том, что ГрК РФ предоставляет уполномоченным органам право включать в состав ПЗЗ положения о регулировании вопросов землепользования и застройки, *прямо не перечисленных в статье 30 ГрК РФ, но необходимых в целях регулирования вопросов землепользования и застройки конкретной территории* с учетом целей разработки ПЗЗ и исходя из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности.

При этом, как отметил суд, «законодательством не установлена недопустимость указания отдельных положений, регулирующих вопросы землепользования и застройки, в различных частях правил землепользования и застройки»<sup>24</sup> (как, например, в рассматриваемом случае, когда общие по своей природе положения помещены не в приложение к ПЗЗ, посвященное общим положениям о землепользовании и застройке, а в приложение к ПЗЗ, посвященное градостроительным регламентам).

Данная позиция, сформулированная судом первой инстанции, впоследствии была подтверждена судом кассационной инстанции, который обратил внимание на то, что указание на необходимость отражения в градостроительном регламенте видов

<sup>22</sup> См. решение Санкт-Петербургского городского суда от 12 апреля 2022 года по делу № 3а-49/2022 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пунктов 1.2.9 и 1.2.10 раздела 1 Приложения № 7 к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 года № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга»».

<sup>23</sup> Перечень положений, включаемых в ПЗЗ, является открытым в соответствии с указанной нормой.

<sup>24</sup> Решение Санкт-Петербургского городского суда от 12 апреля 2022 года по делу № 3а-49/2022 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пунктов 1.2.9 и 1.2.10 раздела 1 Приложения № 7 к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 года № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга»».



разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства не исключает возможность отображения также общих требований к таким видам с учетом их индивидуальных особенностей и целей нормативного регулирования градостроительной деятельности на соответствующей территории, в отношении которой разрабатываются ПЗЗ<sup>25</sup>.

Представляется важным, что юридически суд признал оспариваемые положения именно частью общих положений ПЗЗ, а не градостроительного регламента, что прямо следует из вывода суда о том, что «ссылка представителя административного истца на положения части 6 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации несостоятельна, поскольку включенные в оспариваемый пункт 1.2.9 положения регулируют общие вопросы землепользования, связанные с порядком применения правил землепользования и застройки, в то время как положения части 6 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации определяют требования к содержанию градостроительных регламентов», а также из применения судом для разрешения спора пункта 6 части 3 статьи 30 ГрК РФ, согласно которому перечень общих положений, включаемых в ПЗЗ, не закрыт.

Иными словами, суд в рассмотренном выше решении признал возможность включения «инфраструктурных» требований как в состав градостроительного регламента, так и в состав общих положений ПЗЗ.

Вместе с тем для практического применения данной позиции при решении вопроса о выдаче разрешений на строительство и рассмотрении судами дел об оспаривании решений об отказе в выдаче таких разрешений необходимо, на наш взгляд, применять расширительное толкование положений ГрК РФ об учете градостроительных регламентов при выдаче разрешения на строительство (части 1, 11 и 13 статьи 51 ГрК РФ), согласно которому при учете градостроительного регламента должен приниматься во внимание не только он сам, но и относящиеся к нему «общие» положения ПЗЗ, определяющие условия применения градостроительного регламента.

Кроме того, в рассматриваемом случае, по мнению суда, оспариваемые положения не устанавливают необходимость получения застройщиком каких-либо согласований и разрешений, а устанавливают правила использования земельного участка с определенным видом разрешенного использования как обязательное требование в составе градостроительного регламента, соблюдение которых подтверждается одним из документов, приведенных выше, ни один из которых не является разрешением или согласованием выбора вида разрешенного использования. Следовательно, в рассматриваемом случае нельзя согласиться и с доводом истца о нарушении указанными положениями требований статьи 5.2 ГрК РФ<sup>26</sup>.

Таким образом, согласно приведенным позициям суда, устанавливая такое требование в составе ПЗЗ, органы государственной власти Санкт-Петербурга не превысили предоставленные им полномочия по регулированию отношений в сфере землепользования и застройки.

<sup>25</sup> См. Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 18 января 2023 года № 88а-708/2023 по делу № 3а-49/2022 «Об отмене апелляционного определения Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 14 сентября 2022 года и оставлении в силе решения Санкт-Петербургского городского суда от 12 апреля 2022 года», которым отказано в признании недействующим абзаца шестого пункта 1.2.9 раздела 1 приложения № 7 к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 года № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

<sup>26</sup> Статья 5.2 ГрК РФ устанавливает перечень мероприятий, осуществляемых при реализации проектов по строительству объектов капитального строительства, а также вводит обязанность по включению документов, в том числе согласований, необходимых для реализации строительных проектов, в специальный реестр. Часть 10 указанной статьи устанавливает, что предъявление требований по получению сведений, не включенных в реестр документов, не допускается. Перечень таких сведений с 1 сентября 2024 года определяется электронным реестром таких требований (см. часть 9 статьи 5.2 ГрК РФ).



В Санкт-Петербурге с 2021 года активно реализуется практика заключения соглашений, предусматривающих создание объектов социальной и транспортной инфраструктуры, а также объектов благоустройства с дальнейшей их передачей в собственность Санкт-Петербурга.

Такие соглашения заключаются исходя из рекомендаций Градостроительной комиссии Санкт-Петербурга<sup>27</sup>, к задачам которой отнесено определение условий реализации проектов жилищного строительства в части обеспеченности объектами обслуживания жилой застройки. «Во исполнение выданных Комиссией рекомендаций в 2021–2022 годах заключено 323 соглашения, предусматривающих создание объектов социальной и транспортной инфраструктуры, а также объектов благоустройства, с дальнейшей их передачей в собственность Санкт-Петербурга. По 47 объектам (школы, детские сады и другие объекты) выданы разрешения на строительство. Ведется проектирование 25 объектов (школы, детские сады, поликлиники). Из них по 11 объектам, в соответствии с установленными в соглашениях сроками, стадия подготовки проектной документации составляет 50 % и более»<sup>28</sup>.

В некоторых проектах город выкупает объекты инфраструктуры у застройщиков, а в некоторых объекты передаются городу на безвозмездной основе<sup>29</sup>.

### 6.3. Регулирование обязательств застройщиков по развитию социальной инфраструктуры в городе Перми

В Перми с 2019 года нормативно установлен порядок участия застройщиков в инфраструктурном обеспечении застраиваемых территорий в целях выполнения требований ПЗЗ по такому обеспечению. Так, начиная с 2019 года вносить изменения в ПЗЗ Перми в целях установления отдельных видов территориальных зон или изменения в сторону увеличения предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в градостроительных регламентах таких территориальных зон (например, в части увеличения коэффициента плотности застройки и (или) высоты/этажности) при реализации видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, допускающих средне- и многоэтажное жилищное строительство, допускается при наличии обеспеченности испрашиваемой территории (земельного участка) определенными объектами социальной инфраструктуры *либо при наличии источников финансирования ее обеспечения, в том числе внебюджетных источников*<sup>30</sup>. Данная норма ПЗЗ Перми в действующей по состоянию на сентябрь 2025 года редакции<sup>31</sup> распространяется на объекты местного значения в сферах образования, культуры, физической культуры и массового спорта. Согласно ПЗЗ Перми, обеспеченность

<sup>27</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24 мая 2021 года № 314 «О создании Градостроительной комиссии Санкт-Петербурга».

<sup>28</sup> В Санкт-Петербурге до конца года будет введено более 3 млн кв. м жилья, обеспеченного необходимой социальной инфраструктурой // Администрация Санкт-Петербурга. URL: <https://www.gov.spb.ru/press/governor/264023/> (дата обращения: 21.09.2023).

<sup>29</sup> Вложись и строй: петербургские девелоперы смирились с социальной нагрузкой // Деловой Петербург. URL: <https://www.dp.ru/a/2023/05/08/vlozhis-i-stroj-peterbur> (дата обращения: 21.09.2023).

<sup>30</sup> В соответствии с пунктом 12 статьи 3, главы 1, части 1 ПЗЗ г. Перми, утвержденных решением Пермской городской Думы от 26 июня 2007 года № 143 (соответствующее требование было закреплено в ПЗЗ г. Перми в 2019 году решением Пермской городской Думы от 27 августа 2019 года № 171 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки города Перми, утвержденные решением Пермской городской Думы от 26 июня 2007 года № 143»).

<sup>31</sup> С изменениями, внесенными постановлением Правительства Пермского края от 27 мая 2025 года № 416-п «О внесении изменения в пункт 12 статьи 3 Правил землепользования и застройки города Перми, утвержденных решением Пермской городской Думы от 26 июня 2007 г. № 143».



такими объектами реализуется застройщиком в порядке, предусмотренном правовым актом Министерства по управлению имуществом и градостроительной деятельности Пермского края. Для реализации этих положений ПЗЗ Перми указанным министерством в 2025 году утвержден Порядок заключения соглашения о сотрудничестве для развития сети социальной инфраструктуры города Перми (далее в настоящем разделе – Порядок)<sup>32</sup>.

Порядок регламентирует процедуру подготовки, рассмотрения, подписания и контроля за исполнением соглашений о сотрудничестве для развития сети социальной инфраструктуры города Перми, заключаемых Министерством по управлению имуществом и градостроительной деятельности Пермского края с застройщиками при установлении в ПЗЗ города Перми территориальных зон Ц-1, Ц-2, Ж-1, Ж-2, установлении (изменении) подзоны с изменением предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в градостроительных регламентах указанных территориальных зон в части увеличения коэффициента плотности застройки и (или) высоты/этажности более чем на 60 % при реализации видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка) (2.6)», «среднеэтажная жилая застройка (2.5)» в отношении земельных участков, принадлежащих застройщикам.

Пунктом 1.5 Порядка определена единственная форма участия застройщиков в развитии сети социальной инфраструктуры города Перми – финансирование соответствующих мероприятий за счет собственных (привлеченных) средств застройщиков в фиксированном размере за один квадратный метр общей площади жилых помещений в планируемом к строительству (реконструкции) объекте капитального строительства жилого назначения либо в таких объектах капитального строительства, входящих в состав комплекса объектов капитального строительства жилого назначения.

Размер финансирования мероприятий для развития сети социальной инфраструктуры города Перми за счет средств застройщиков – 7673 руб. с 1 кв. м общей площади жилых помещений в планируемом к строительству (реконструкции) объекте капитального строительства жилого назначения либо объектов капитального строительства, входящих в состав комплекса объектов капитального строительства жилого назначения.

Финансирование направляется застройщиком в бюджет Пермского края (пункт 1.6 Порядка).

Расчет указанной ставки подробно представлен в Приложении 1 к Порядку и основан на стоимости одного места в объекте общего образования либо стоимости здания библиотеки, физкультурно-оздоровительного комплекса в расчете на одного жителя, который получен в том числе на основе показателей местных нормативов градостроительного проектирования в части обеспеченности объектами социальной инфраструктуры, среднего размера домохозяйства, площади жилых зданий на одного жителя (26 кв. м общей площади здания жилого назначения на чел.), площади жилых помещений на одного жителя (20,8 кв. м) в Перми.

Необходимо отметить, что действующий Порядок утвержден в отношении Перми органом исполнительной власти Пермского края в связи с тем, что органы государственной власти Пермского края осуществляют ряд полномочий органов местного самоуправления Перми, в том числе по внесению изменений в ПЗЗ Перми, а также в сфере проектирования, строительства, реконструкции объектов местного

<sup>32</sup> Утвержден приказом Министерства по управлению имуществом и градостроительной деятельности Пермского края от 23 июня 2025 года № 31-02-1-4-1750 «Об утверждении Порядка заключения соглашения о сотрудничестве для развития сети социальной инфраструктуры города Перми».



значения в сферах образования, культуры, физической культуры и массового спорта, стоимость реализации которых превышает 50 млн руб.<sup>33</sup>

Вместе с тем ранее в Перми применялся утвержденный органами местного самоуправления Перми в 2019 году порядок заключения соглашения о сотрудничестве между застройщиком и муниципальным образованием город Пермь для развития сети социальной инфраструктуры города Перми<sup>34</sup> (далее в настоящем разделе – старый порядок), который, в отличие от действующего Порядка, предусматривал возможность применения различных способов участия застройщиков в создании социальной инфраструктуры. Так, помимо предусмотренной действующим Порядком денежной формы участия старый порядок предусматривал и натуральные формы участия (безвозмездное создание (строительство) застройщиком объекта инфраструктуры, безвозмездная реконструкция существующего объекта, находящегося в собственности застройщика, в целях размещения и эксплуатации в нем социального объекта), а также смешанную форму (натуральная форма участия с обязанностью застройщика осуществлять дополнительное финансирование).

При этом логика старого порядка исходила из приоритета выполнения инфраструктурного обязательства в натуральной форме: в случаях, когда потребность в социальной инфраструктуре составляла не менее одного целого объекта для обеспечения застройки, возводимой одним застройщиком, застройщик обеспечивал строительство такого объекта. Объем потребности (например, мест в объектах общего образования) менее целого объекта финансировался за счет финансового платежа застройщика в бюджет.

Необходимо заметить, что указанные соглашения с застройщиками в соответствии со старым порядком заключались Администрацией города Перми, а денежные средства от застройщиков поступали в местный бюджет Перми.

На сайте Администрации города Перми опубликован реестр соглашений<sup>35</sup>, заключенных с застройщиками до принятия старого порядка. Всего в реестре содержится четыре соглашения. Все соглашения до принятия старого порядка предусматривали строительство объектов социальной инфраструктуры непосредственно застройщиком. Для данных соглашений не было установлено конкретного порядка, в связи с чем вопрос обеспечения новой жилой застройки объектами социальной инфраструктуры стал активно прорабатываться региональными властями с 2017 года. Тогда же были заключены первые соглашения между застройщиком и региональными и муниципальными властями<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Статья 2 Закона Пермского края от 7 декабря 2020 года № 603-ПК «О перераспределении отдельных полномочий в области градостроительной деятельности и земельных отношений между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления Пермского городского округа и о внесении изменений в Закон Пермского края «О градостроительной деятельности в Пермском крае», часть 1 статьи 2 Закона Пермского края от 9 сентября 2024 года № 344-ПК «О перераспределении отдельных полномочий между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления муниципальных образований Пермского края и о внесении изменений в Закон Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае».

<sup>34</sup> Утвержден решением Пермской городской Думы от 17 декабря 2019 года № 316 «Об утверждении Порядка заключения соглашения о сотрудничестве между застройщиком и муниципальным образованием город Пермь для развития сети социальной инфраструктуры города Перми».

<sup>35</sup> Реестр соглашений, заключенных с застройщиками до принятия решения Пермской городской Думы от 17 декабря 2019 года № 316 «Об утверждении Порядка заключения соглашений о сотрудничестве между застройщиком и муниципальным образованием город Пермь для развития сети социальной инфраструктуры города Перми» // Официальный сайт муниципального образования город Пермь. URL: <https://www.gorodperm.ru/actions/building-up/reestrsglasheniy/> (дата обращения: 26.05.2025).

<sup>36</sup> Проект с нагрузкой // Коммерсантъ-Прикамье. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4013480> (дата обращения: 10.08.2023).



В реестре соглашений о сотрудничестве между застройщиком и муниципальным образованием город Пермь для развития сети социальной инфраструктуры города Перми<sup>37</sup> на 14 апреля 2025 года представлено 27 соглашений между застройщиками и городом на общую сумму 3,1 млрд руб., в соответствии с которыми застройщик обязывается выплатить городу сбор на развитие социальной инфраструктуры в обмен на увеличение значения отдельных предельных параметров разрешенного строительства (в частности, коэффициента плотности застройки, высоты (этажности)), которые предусмотрены градостроительными регламентами соответствующих территориальных зон; сумма сбора при этом варьируется от 19 до 471 млн руб.

В Перми сформировалась судебная практика в отношении соглашений с застройщиком для развития социальной инфраструктуры. При этом наиболее обсуждаемым стал спор по соглашению, которое было заключено еще до принятия Порядка, что, вероятно, и послужило толчком для принятия нормативно-правовой базы в отношении подобных соглашений.

В 2018 году между Правительством Пермского края, Администрацией города Перми и застройщиком было заключено трехстороннее соглашение, по условиям которого застройщик в целях создания комфортной среды для проживания населения на территории микрорайона обязался обеспечить безвозмездное проектирование, строительство, ввод в эксплуатацию и передачу в муниципальную собственность г. Перми в качестве пожертвования общеобразовательной школы и детского сада.

В 2020 году застройщик объявил об одностороннем выходе из соглашения и отказе передавать школу в собственность муниципалитета, что и послужило основанием обращения Администрации города Перми в суд с иском об обязании застройщика исполнить обязательства по соглашению. Застройщиком, в свою очередь, был подан встречный иск о признании указанного соглашения ничтожной сделкой и об обязании администрации Перми компенсировать убытки, понесенные в связи со строительством школы.

Застройщик указал, что школа была построена им на предназначенном под жилищное строительство земельном участке, находящемся в его собственности, при этом с администрацией города была договоренность о предоставлении застройщику взамен иного земельного участка под строительство.

Все судебные инстанции<sup>38</sup>, а также Верховный суд Российской Федерации<sup>39</sup> единогласно встали на сторону Администрации города Перми, констатируя в рассматриваемой ситуации правомерность и обоснованность администрации в части требования обязать передать в муниципальную собственность города здание школы и земельный участок, на котором расположена школа, а также встроенно-пристроенное помещение в многоквартирном доме для размещения детского сада.

<sup>37</sup> В настоящее время полномочия по ведению указанного реестра соглашений также переданы Министерству по управлению имуществом и градостроительной деятельности Пермского края.

<sup>38</sup> См. постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27 октября 2021 года № Ф09-7819/21 по делу № А50-29417/2020, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 июля 2021 года № 17АП-6460/2021-ГК по делу № А50-29417/2020, решение Арбитражного суда Пермского края от 12 апреля 2021 года по делу № А50-29417/2020. См. также: решение Арбитражного суда Пермского края от 25 мая 2021 года по делу № А50-23874/2020, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 августа 2021 года № 17АП-14082/2020-ГК по делу № А50-23874/2020, постановление Арбитражного суда Уральского округа от 14 февраля 2022 года № Ф09-726/21 по делу № А50-23874/2020.

<sup>39</sup> См. определение Верховного суда Российской Федерации от 24 февраля 2022 года № 309-ЭС21-29315 по делу № А50-29417/2020.



## 6.4. Регулирование обязательств застройщиков по развитию социальной инфраструктуры в городе Тюмени

В Тюмени в 2025 году также был урегулирован порядок участия застройщиков в создании объектов социальной инфраструктуры, который был разработан по модели правового регулирования в Перми (см. раздел 6.3).

Так, согласно пункту 1.4.3 ПЗЗ Тюмени<sup>40</sup> внесение изменений в ПЗЗ Тюмени в части увеличения максимального процента застройки в границах земельного участка и (или) максимального количества надземных этажей в градостроительных регламентах для видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)», «среднеэтажная жилая застройка», «малоэтажная многоквартирная жилая застройка» осуществляется путем установления в ПЗЗ Тюмени новой подзоны. Установление новой подзоны допускается при условии участия лица, заинтересованного во внесении изменений в ПЗЗ Тюмени, в обеспечении территории объектами социальной инфраструктуры. Такое участие реализуется лицом, заинтересованным во внесении изменений в ПЗЗ Тюмени, в порядке, предусмотренном муниципальным правовым актом Администрации города Тюмени.

Данные положения сходны с рассмотренными выше (см. раздел 6.3) положениями ПЗЗ Перми. Вместе с тем, в отличие от ПЗЗ Перми, в ПЗЗ Тюмени указанные правила распространяются также и на внесение изменений в документацию по планировке территории в целях жилищного строительства, в том числе в части изменения плотности и параметров застройки территории (пункт 1.1.2 ПЗЗ Тюмени<sup>41</sup>).

В целях реализации указанных положений в Тюмени был утвержден Порядок заключения инфраструктурного договора в целях развития социальной инфраструктуры города Тюмени<sup>42</sup> (далее в настоящем разделе – Порядок). Порядок регламентирует процедуру подготовки, рассмотрения, подписания инфраструктурного договора, заключаемого между лицом, заинтересованным во внесении изменений в ПЗЗ Тюмени и (или) в изменении утвержденной документации по планировке территории, и муниципальным образованием городской округ город Тюмень в целях развития социальной инфраструктуры города Тюмени.

Согласно пункту 1.4 Порядка инфраструктурный договор от имени муниципального образования городской округ город Тюмень заключает Администрация города Тюмени на основании обращения застройщика.

В соответствии с пунктом 3.1 Порядка в целях заключения инфраструктурного договора застройщик направляет в Администрацию города Тюмени запрос о нормативной потребности в социальных объектах на соответствующей территории. К запросу застройщика прилагается архитектурно-строительная концепция планируемой застройки, согласованная Координационным советом по выработке единой земельной, градостроительной политики и вопросам архитектурной деятельности в городе Тюмени.

Порядком (пункт 1.5) предусматривается, что участие застройщика в развитии социальной инфраструктуры города Тюмени осуществляется в размере, определяемом

<sup>40</sup> Утверждены постановлением Администрации города Тюмени от 28 июня 2021 года № 124-пк «О Правилах землепользования и застройки города Тюмени» (с учетом изменений, внесенных постановлением Администрации города Тюмени от 18 апреля 2025 года № 34-пк «О внесении изменений в постановление Администрации города Тюмени от 28.06.2021 N 124-пк»).

<sup>41</sup> Согласно пункту 3 части 3 статьи 30 ГрК РФ порядок применения ПЗЗ и внесения в них изменений включает в себя положения в том числе о подготовке документации по планировке территории органами местного самоуправления.

<sup>42</sup> Утвержден постановлением Администрации города Тюмени от 18 апреля 2025 года № 35-пк «О Порядке заключения инфраструктурного договора в целях развития социальной инфраструктуры города Тюмени».



в соответствии с Методикой расчета размера финансирования мероприятий в целях развития социальной инфраструктуры города Тюмени (далее – Методика), в следующих формах:

- а) безвозмездное финансирование мероприятий в целях развития социальной инфраструктуры города Тюмени за счет собственных (привлеченных) средств, при этом средства перечисляются в бюджет города Тюмени (пункт 2.1 Порядка);
- б) безвозмездное создание (строительство) за счет собственных (привлеченных) средств отдельно стоящего социального объекта или встроенно-пристроенных помещений в составе планируемого к строительству (реконструкции) объекта капитального строительства жилого/нежилого назначения в целях размещения и эксплуатации социального объекта (включая внутреннюю отделку, соответствующую санитарным нормам и правилам, а также иным обязательным требованиям, позволяющим осуществлять эксплуатацию помещений, объекта в соответствии с видом разрешенного использования), и безвозмездная передача данного объекта, помещений в собственность муниципального образования городской округ город Тюмень (то есть натуральная форма);
- в) натуральная форма совместно с дополнительным финансированием в форме безвозмездной передачи в муниципальную собственность созданных (построенных) жилых или нежилых помещений<sup>43</sup> стоимостью, равной разности между размером финансирования, определенном в соответствии с Методикой, и стоимостью создания (строительства) социального объекта.

Порядок исходит в целом из приоритета натуральной формы участия застройщика в создании инфраструктуры, что следует из пунктов 3.2–3.3 Порядка. Согласно этим пунктам в целях определения уполномоченным органом конкретной формы участия застройщика в развитии социальной инфраструктуры осуществляется расчет размера финансирования мероприятий по созданию социальной инфраструктуры в соответствии с Методикой исходя из площади планируемого к строительству жилья, средней цены за 1 кв. м на первичном рынке жилья по центру субъекта Тюменская область (кроме Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа), а также предусмотренных Методикой коэффициентов. Расчет осуществляется по следующей формуле:

$$B_{\text{соц}} = (S_{\text{max}} - S_{\text{пл}}) \times (\text{Ц}_{\text{ср}} - \text{Ц}_{\text{ср}} / K_p) \times K_{\text{уч}},$$

где:

$B_{\text{соц}}$  – размер финансового участия застройщиков в развитии объектов социальной инфраструктуры, руб.;

$S_{\text{max}}$  – площадь жилых помещений объектов капитального строительства застройщика с учетом отклонения, м<sup>2</sup>;

$S_{\text{пл}}$  – площадь жилых помещений объектов капитального строительства застройщика без учета отклонения, м<sup>2</sup>;

$\text{Ц}_{\text{ср}}$  – средняя цена за 1 кв. м на первичном рынке жилья по центру субъекта Тюменская область (кроме Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа) по всем типам квартир на квартал, представляющий кварталу подачи предложения о внесении изменений в Правила,

<sup>43</sup> Включение в инфраструктурный договор обязательств застройщика по передаче городу помещений сближает правовое регулирование в Тюмени с Порядком подготовки, заключения и исполнения инфраструктурного договора в Москве, утвержденным постановлением Правительства Москвы от 24 декабря 2024 года № 3135-ПП «О мерах по обеспечению жилой и (или) нежилой застройки на территории города Москвы объектами инфраструктуры и местами приложения труда», который предусматривает включение в инфраструктурные договоры обязательств застройщика по передаче помещений городу (см. раздел 6.5).



и (или) предложения о подготовке изменений в документацию по планировке территории, по официальным данным Федеральной службы государственной статистики на соответствующий квартал текущего года;

$K_p$  – коэффициент рентабельности равный 1,15;

$K_{уч}$  – коэффициент участия, определен в размере 0,5. Позволяет уменьшить нагрузку на бюджет, возникающую в связи с необходимостью строительства дополнительных социальных объектов, из-за увеличения площади жилых помещений объектов капитального строительства.

Перечень социальных объектов, которые необходимо построить застройщику на территории, указанной в запросе застройщика, определяется в пределах указанной суммы размера финансирования. Чтобы соотносить размер финансирования со стоимостью создания социальных объектов, уполномоченный орган определяет стоимость создания таких объектов. С учетом полученных данных уполномоченный орган определяет количество и виды социальных объектов, которые необходимо построить застройщику, при этом:

- если стоимость планируемых социальных объектов меньше, чем рассчитанный размер финансирования, то в договор включается обязательство застройщика дополнительно передать городу жилые либо нежилые помещения. При этом в проекте инфраструктурного договора также указывается:

площадь жилых помещений, подлежащих передаче в муниципальную собственность, стоимость которой рассчитана с учетом средней цены за 1 кв. м на первичном рынке жилья по центру субъекта Тюменская область (кроме Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа) по всем типам квартир на квартал, предшествующий кварталу, в котором поступил запрос застройщика, по официальным данным Федеральной службы государственной статистики на соответствующий квартал текущего года;

либо площадь нежилых помещений, подлежащих передаче в муниципальную собственность, стоимость которой рассчитана по результатам определения рыночной стоимости 1 кв. м нежилого помещения, проведенного в соответствии с законодательством, регулирующим оценочную деятельность в Российской Федерации;

- если стоимость планируемого социального объекта инфраструктуры превышает рассчитанный размер финансирования, то застройщик только осуществляет указанное финансирование, то есть исполняет обязанность по участию в создании инфраструктуры в денежной форме.

Важно, что согласно Порядку при использовании натуральной формы участия обеспечивается синхронизация строительства объектов социальной инфраструктуры и объектов жилого назначения с тем, чтобы социальные объекты были введены в эксплуатацию ранее ввода в эксплуатацию объектов жилого назначения. Так, согласно пунктам 2.2.7 и 2.2.10 Порядка застройщик:

- получает разрешение на строительство социального объекта до дня получения разрешения на строительство объекта капитального строительства жилого назначения либо последнего объекта капитального строительства жилого назначения в составе жилого комплекса;
- получает разрешение на ввод социального объекта в эксплуатацию до получения разрешения на ввод в эксплуатацию объекта капитального строительства жилого назначения или последнего объекта капитального строительства жилого назначения в составе жилого комплекса.



Закреплением различных (как денежной, так и натуральных) форм участия застройщика в создании социальной инфраструктуры Порядок отличается от аналогичного правового регулирования, установленного в Перми. Однако имеются и другие отличия Порядка от указанного правового регулирования:

- 1) перечень видов объектов социальной инфраструктуры, на которые распространяется Порядок, Порядком и ПЗЗ Тюмени не ограничивается;
- 2) нормативная обеспеченность объектами социальной инфраструктуры в Тюмени определяется через региональные нормативы градостроительного проектирования<sup>44</sup>, а не через местные, как в Перми;
- 3) ставка инфраструктурного платежа заранее не определена Порядком и должна рассчитываться в соответствии с Методикой<sup>45</sup>.

Таким образом, механизм возложения на застройщиков «инфраструктурных» обязанностей, установленный в Тюмени, является интересным примером адаптации принятой в Перми модели регулирования к конкретным условиям жилищного строительства в другом регионе.

## **6.5. Регулирование обязательств застройщиков по развитию социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры и осуществлению благоустройства в городе Москве**

### **6.5.1. Плата за изменение вида разрешенного использования земельного участка в частной собственности и арендная плата за земельный участок в собственности города Москвы**

Плата за изменение вида разрешенного использования (далее – ВРИ) не определяется как сбор, направленный на финансирование инфраструктуры, так как у нее нет целевого использования<sup>46</sup>, но сходство с инфраструктурным сбором заключается в том, что ВРИ, как правило, изменяется на более предпочтительный с экономической точки зрения для застройщика ВРИ, в основном на жилищное строительство; по сути это изъятие части земельной ренты (дохода) от застройки земельного участка в бюджет города.

<sup>44</sup> Пункт 4 постановления Администрации города Тюмени от 18 апреля 2025 года № 35-пк «О Порядке заключения инфраструктурного договора в целях развития социальной инфраструктуры города Тюмени».

<sup>45</sup> Подпункт «б» пункта 3.2 Порядка.

<sup>46</sup> В то же время Конституционным судом Российской Федерации (КС РФ) была выработана позиция, согласно которой плата за изменение ВРИ взимается в целях компенсации затрат органов публичной власти (определение КС РФ от 29 сентября 2022 года № 2447-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лайковой Ольги Николаевны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 22 Федерального закона «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и частью 9 статьи 5.1 Закона Московской области «О регулировании земельных отношений в Московской области»»; определение КС РФ от 26 марта 2020 года № 574-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Далан-Строй» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 22 Федерального закона «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и статьи 5.1 Закона Московской области «О регулировании земельных отношений в Московской области»»).



В Москве установлена плата за изменение вида разрешенного использования земельного участка<sup>47</sup>. Установленный порядок регулирует правоотношения, связанные с определением размера платы за изменение ВРИ земельного участка, находящегося в собственности физического лица или юридического лица, на другой вид такого использования, предусматривающий строительство и (или) реконструкцию объекта капитального строительства, за исключением случаев, когда в соответствии с федеральным законодательством и (или) законодательством города Москвы такая плата за изменение ВРИ земельного участка не взимается<sup>48</sup>.

Размер платы за изменение ВРИ земельного участка определяется департаментом городского имущества города Москвы в соответствии со следующей формулой (в редакции, действовавшей по состоянию на июнь 2025 года):

$$П = (КC2 - КC1) \times k1 \times K,$$

где:

П – размер платы за изменение ВРИ земельного участка (руб.);

КС1 – установленная кадастровая стоимость земельного участка на дату обращения собственника земельного участка за расчетом платы за изменение ВРИ (руб.);

КС2 – кадастровая стоимость земельного участка с измененным ВРИ, рассчитанная исходя из максимального удельного показателя кадастровой стоимости земельного участка для устанавливаемых ВРИ, на дату обращения собственника земельного участка за расчетом платы за изменение ВРИ (руб.);

k1 – коэффициент изменения цен, установленный на дату обращения собственника земельного участка за расчетом платы за изменение ВРИ. Указанный коэффициент устанавливается правовым актом департамента городского имущества города Москвы на основании официальной ежеквартальной статистической информации Федеральной службы государственной статистики об уровне цен на рынке жилья в городе Москве, размещенной на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики в интернете;

K – коэффициент расчета платы за изменение ВРИ земельного участка, который рассчитывается по формуле:

$$K = \left( \sum_{i=1}^n P_i \times S_i \times K_2 \right) \times K_p / G,$$

где:

P<sub>i</sub> – базовый стоимостной показатель помещения i-го вида функционального назначения в объекте(-ах) капитального строительства (руб. за 1 кв. м помещения i-го вида функционального назначения). Определяется в соответствии с таблицей 1 приложения 8 к постановлению Правительства Москвы от 25 апреля 2006 года № 273-ПП «О совершенствовании порядка установления ставок арендной платы за землю в городе Москве»;

<sup>47</sup> На основании статьи 22 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>48</sup> Постановление Правительства Москвы от 10 сентября 2013 года № 593-ПП «Об утверждении Порядка определения платы за изменение вида разрешенного использования земельного участка, находящегося в собственности физического лица или юридического лица, на другой вид такого использования, предусматривающий строительство и (или) реконструкцию объекта капитального строительства, и Перечня видов объектов капитального строительства, имеющих важное социально-экономическое значение для города Москвы, при строительстве и (или) реконструкции которых плата за изменение вида разрешенного использования земельного участка не взимается».



- $S_i$  – общая площадь объекта капитального строительства, в том числе помещений, измеряемая в габаритах наружных стен по внешнему обмеру,  $i$ -го вида функционального назначения в объекте(-ах) капитального строительства (кв. м);
- $i$  – вид функционального назначения объекта(-ов) капитального строительства и (или) помещения  $i$ -го вида функционального назначения в объекте(-ах) капитального строительства в соответствии с решением Градостроительно-земельной комиссии города Москвы;
- $n$  – количество видов функционального назначения помещений в объекте(-ах) капитального строительства в соответствии с решением Градостроительно-земельной комиссии города Москвы или проектной документацией, согласованной уполномоченным органом исполнительной власти;
- $k_2$  – коэффициент местоположения, равный:
- 1 – для изменения вида разрешенного использования земельного участка на вид разрешенного использования земельного участка, предусматривающий строительство (реконструкцию) жилого здания, гостиницы;
  - 0,001 – для изменения вида разрешенного использования земельного участка на вид разрешенного использования земельного участка, предусматривающий строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства иного нежилого функционального назначения;
- $K_p$  – коэффициент ренты, определяемый в соответствии с таблицей 2 приложения 8 к постановлению Правительства Москвы от 25 апреля 2006 года № 273-ПП «О совершенствовании порядка установления ставок арендной платы за землю в городе Москве» (дифференцирован в зависимости от кадастрового квартала, в границах которого расположен соответствующий земельный участок);
- $G$  – коэффициент разницы кадастровых стоимостей, который рассчитывается по формуле:

$$G = (KC2 - KC1) \times 1,00001,$$

где:

- $KC1$  – установленная кадастровая стоимость земельного участка на дату обращения собственника земельного участка за расчетом платы за изменение ВРИ (руб.);
- $KC2$  – кадастровая стоимость земельного участка с измененным ВРИ, рассчитанная исходя из максимального удельного показателя кадастровой стоимости земельного участка для устанавливаемых ВРИ, утвержденного в установленном порядке правовым актом Правительства Москвы на дату обращения собственника земельного участка за расчетом платы за изменение ВРИ (руб.).

В 2020 году размер платы за изменение ВРИ земельных участков существенно увеличился<sup>49</sup>. Так, например, в отношении территории города Москвы в зависимости от месторасположения земельного участка при расчете размера платы за изменение ВРИ полученное значение (по ранее рассчитываемой формуле<sup>50</sup>) стало

<sup>49</sup> Постановление Правительства Москвы от 19 ноября 2020 года № 2019-ПП «О внесении изменений в правовые акты города Москвы».

<sup>50</sup> Постановление Правительства Москвы от 10 сентября 2013 года № 593-ПП «Об утверждении Порядка определения платы за изменение вида разрешенного использования земельного участка, находящегося в собственности физического лица или юридического лица, на другой вид такого использования, предусматривающий строительство и (или) реконструкцию объекта капитального строительства, и Перечня видов объектов капитального строительства, имеющих важное социально-экономическое значение для города Москвы, при строительстве и (или) реконструкции которых плата за изменение вида разрешенного использования земельного участка не взимается».



необходимо дополнительно умножать на коэффициент 8 (для земельных участков в Троицком и Новомосковском административных округах Москвы) или на коэффициент 2 (для всех остальных земельных участков Москвы).

Собственнику земельного участка может быть предоставлена рассрочка на срок, не превышающий срок строительства и (или) реконструкции объекта капитального строительства. На весь срок действия рассрочки ежеквартально начисляются проценты в размере действующей ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации, увеличенной на три процентных пункта, от неуплаченной суммы платы.

В рамках порядка по определению платы за изменение ВРИ также установлен перечень объектов капитального строительства, имеющих важное социально-экономическое значение для города Москвы, при строительстве и (или) реконструкции которых плата за изменение ВРИ земельного участка не взимается (всего 86 видов объектов)<sup>51</sup>. К таким объектам относятся, например, объекты индивидуального жилищного строительства, коммунального обслуживания, социального обслуживания, здравоохранения, культурного развития, спорта, курортной деятельности и др.

Также в Москве действует порядок, регулирующий размер арендной платы за земельные участки в собственности города<sup>52</sup>.

Так, по общему правилу арендная плата за землю в городе Москве определяется согласно приложению 1 к постановлению Правительства Москвы от 25 апреля 2006 года № 273-ПП «О совершенствовании порядка установления ставок арендной платы за землю в городе Москве» (далее – ППМ № 273) как доля от кадастровой стоимости земельного участка в зависимости от целей предоставления и вида разрешенного использования.

В случаях, когда земельный участок предоставляется в аренду для целей строительства, реконструкции жилого здания, гостиницы, установлен дополнительный единовременный платеж (в форме арендной платы за первый год аренды)<sup>53</sup>. Такая арендная плата за земельный участок в течение первого года после изменения площади либо функционального назначения объекта капитального строительства, подлежащего строительству (реконструкции), зависит от:

- функционального назначения помещений объекта согласно градостроительному плану земельного участка;
- общей площади объекта капитального строительства;
- базового стоимостного показателя помещений определенного функционального назначения;
- коэффициентов ренты (в зависимости от местоположения земельного участка), доходности земельного участка;
- кадастровой стоимости земельного участка.

<sup>51</sup> Приложение 2 к постановлению Правительства Москвы от 10 сентября 2013 года № 593-ПП «Об утверждении Порядка определения платы за изменение вида разрешенного использования земельного участка, находящегося в собственности физического лица или юридического лица, на другой вид такого использования, предусматривающий строительство и (или) реконструкцию объекта капитального строительства, и Перечня видов объектов капитального строительства, имеющих важное социально-экономическое значение для города Москвы, при строительстве и (или) реконструкции которых плата за изменение вида разрешенного использования земельного участка не взимается».

<sup>52</sup> Постановление Правительства Москвы от 25 апреля 2006 года № 273-ПП «О совершенствовании порядка установления ставок арендной платы за землю в городе Москве» (вместе с «Перечнем видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, для которых арендная плата за первый год срока аренды земельного участка после изменения цели предоставления для осуществления строительства (реконструкции) устанавливается в размере, предусмотренном приложением 1 к настоящему постановлению», «Порядком определения ставки арендной платы по договорам аренды, предусматривающим строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства»).

<sup>53</sup> Приложение 8 к постановлению Правительства Москвы от 25 апреля 2006 года № 273-ПП «О совершенствовании порядка установления ставок арендной платы за землю в городе Москве».



Ставка такой арендной платы за первый год срока аренды земельного участка по договорам аренды, предусматривающим строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства, рассчитывается по формуле (в редакции, действовавшей по состоянию на июнь 2025 года)<sup>54</sup>:

$$\text{СТАВКА} = \sum_{i=1}^n \frac{P_i \times S_i}{(\text{КСЗУ} \times 1,001)} k \times k1 \times k2 \times 100\%,$$

где:

- $n$  – количество видов функционального назначения помещений в объекте(-ах) капитального строительства в соответствии с градостроительным планом земельного участка;
- $S_i$  – общая площадь объекта капитального строительства, в том числе помещений, измеряемая в габаритах наружных стен по внешнему обмеру,  $i$ -го вида функционального назначения в объекте(-ах) капитального строительства (кв. м);
- $i$  – вид функционального назначения объекта(-ов) капитального строительства и (или) помещения  $i$ -го вида функционального назначения в объекте(-ах) капитального строительства в соответствии с градостроительным планом земельного участка;
- $P_i$  – базовый стоимостной показатель помещения  $i$ -го вида функционального назначения в объекте(-ах) капитального строительства (руб. за 1 кв. м помещения  $i$ -го вида функционального назначения). Определяется в соответствии с таблицей 1 приложения 8 к постановлению Правительства Москвы № 273-ПП. При отсутствии в кадастровом квартале стоимостного показателя объекта капитального строительства, расположенного за пределами территории города Москвы, применяется базовый стоимостной показатель, равный 115 502,39 руб. за кв. м для жилой застройки и 71 051,37 руб. за кв. м для гостиниц и объектов временного проживания;
- КСЗУ – кадастровая стоимость земельного участка (руб.);
- $k$  – коэффициент ренты. Определяется в соответствии с таблицей 2 приложения 8 постановления Правительства Москвы № 273-ПП. Для земельных участков, расположенных за пределами территории города Москвы, применяется коэффициент ренты, равный 0,1000. При этом для целей проектирования и строительства (реконструкции) многоквартирного жилого здания или завершения строительства (реконструкции) жилого здания, гостиницы, многоквартирного жилого здания размер коэффициента ренты уменьшается на 15 %;
- $k1$  – коэффициент изменения цен, установленный на дату обращения. Устанавливается правовым актом департамента городского имущества города Москвы на основании официальной ежеквартальной статистической информации Федеральной службы государственной статистики об уровне цен на рынке жилья в городе Москве, размещенной на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики в интернете;
- $k2$  – коэффициент доходности земельного участка, равняется 1.

В случае если кадастровая стоимость земельного участка установлена в размере его рыночной стоимости, коэффициент доходности не может быть меньше 1 и определяется по формуле:

<sup>54</sup> Приложение 8 к постановлению Правительства Москвы от 25 апреля 2006 года № 273-ПП «О совершенствовании порядка установления ставок арендной платы за землю в городе Москве».



$$k2 = \frac{P_{A1} \times 100}{P_{A2} \times 100} \times \frac{КСЗУ_2}{КСЗУ_1},$$

где:

$P_{A1}$  – рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг по городу Москве для вида экономической деятельности «Строительство жилых и нежилых зданий» в первом квартале года, в котором кадастровая стоимость земельного участка установлена в размере его рыночной стоимости (%). Ежеквартально размещается на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики в интернете;

$P_{A2}$  – рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг по городу Москве для вида экономической деятельности «Строительство жилых и нежилых зданий» в первом квартале года, предшествующего году, в котором кадастровая стоимость земельного участка установлена в размере его рыночной стоимости (%). Ежеквартально размещается на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики в интернете;

$КСЗУ_1$  – кадастровая стоимость земельного участка, установленная в размере его рыночной стоимости (руб.);

$КСЗУ_2$  – кадастровая стоимость земельного участка, установленная в порядке, определенном статьей 14 или статьей 16 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (руб.).

В соответствии с пунктом 3.8 ППМ № 273: «В случае если в установленном порядке *изменяется значение площади либо функциональное назначение объекта капитального строительства, подлежащего строительству (реконструкции)*, в том числе если сведения об объекте капитального строительства, находящемся на земельном участке, предоставленном для строительства (реконструкции) объекта капитального строительства, погашены в Едином государственном реестре недвижимости на момент обращения арендатора за внесением соответствующих изменений, размер арендной платы за первый год срока аренды после внесения таких изменений в договор аренды подлежит увеличению на сумму, равную разнице между арендной платой, установленной в сумме ставки согласно приложению 1 к настоящему постановлению, и ставки, определенной в порядке, предусмотренном приложением 8 к настоящему постановлению, *исходя из значений площади, функционального назначения объекта капитального строительства, подлежащего строительству (реконструкции), до и после такого изменения*. Сумма доплаты, указанная в настоящем пункте, подлежит внесению арендатором в срок не позднее 90 календарных дней со дня направления департаментом городского имущества города Москвы арендатору соответствующего уведомления».

То есть арендатор вносит дополнительный единовременный платеж в случаях, когда увеличиваются параметры градостроительного освоения земельного участка, в том числе это может происходить и без изменения ВРИ (то есть без изменения функционального назначения объекта, но с изменением его площади, этажности), а также это распространяется не только на строительство многоквартирных домов, но и иных объектов (за некоторыми исключениями).

Аналогично регулированию платы за изменение ВРИ дополнительный платеж в счет арендной платы не взимается в отношении социальных и иных объектов, важных для социально-экономического развития города.



### **6.5.2. Запрет на строительство, реконструкцию зданий, строений, сооружений на земельном участке**

Установление запрета на строительство, реконструкцию зданий, строений, сооружений на земельном участке означает, что собственник земельного участка в силу ограничений по использованию земельного участка также не сможет увеличивать нагрузку на инфраструктуру, соответственно, снятие запрета и строительство новых объектов на территории повлечет за собой дополнительную нагрузку на существующую инфраструктуру или даже создание новой инфраструктуры, что, скорее всего, приведет к дополнительным расходам бюджета на ее обеспечение, в связи с чем сбор на снятие такого запрета, по сути, является сбором за обеспечение дополнительных расходов на инфраструктуру.

Запрет на строительство, реконструкцию зданий, строений, сооружений на земельном участке в Москве установлен на те земельные участки, которые до 1 июля 2012 года продавались юридическим и физическим лицам, а также индивидуальным предпринимателям, которые были собственниками расположенных на таких земельных участках зданий, строений или сооружений<sup>55</sup>. Владельцы выкупали их по цене в размере 20 % от кадастровой стоимости земельного участка<sup>56</sup>. При этом на такие земельные участки устанавливался запрет на строительство, реконструкцию, за исключением случая, если реконструкция не приведет к изменению ВРИ<sup>57</sup>.

Запрет на строительство, реконструкцию может быть снят уполномоченным Правительством Москвы органом, принявшим решение о передаче соответствующего земельного участка в собственность, по заявлению собственника земельного участка. Размер платы за снятие запрета на строительство, реконструкцию составляет 80 % от кадастровой стоимости земельного участка, действующей на момент снятия запрета.

Плата за снятие запрета на строительство, реконструкцию не взимается в случае, если ВРИ земельного участка на основании градостроительного регламента предусматривает осуществление исключительно образовательной, научной, производственной и (или) промышленной деятельности и включен в перечень, утверждаемый Правительством Москвы<sup>58</sup>.

### **6.5.3. Договоры участия в развитии социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры, благоустройства застраиваемой территории города Москвы и соглашения о перечислении денежных средств в бюджет города Москвы в счет компенсации мест в социальных объектах**

В конце 2024 года было принято постановление Правительства Москвы от 24 декабря 2024 года № 3135-ПП «О мерах по обеспечению жилой и (или) нежилой застройки на территории города Москвы объектами инфраструктуры и местами приложения труда» (далее – Постановление № 3135-ПП), которым утвержден порядок заключения инфраструктурных договоров с застройщиками в Москве.

<sup>55</sup> Статья 2 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», статья 7 Закона города Москвы от 19 декабря 2007 года № 48 «О землепользовании в городе Москве».

<sup>56</sup> Как снять запрет на строительство на земельном участке // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. URL: <https://www.mos.ru/otvet-dokumenti/kak-snyat-zapret-na-stroitelstvo-na-zemelnom-uchastke/> (дата обращения: 25.07.2023).

<sup>57</sup> Пункт 2 статьи 7 Закона города Москвы от 19 декабря 2007 года № 48 «О землепользовании в городе Москве».

<sup>58</sup> Постановление Правительства Москвы от 10 июля 2018 года № 672-ПП «О перечне видов разрешенного использования земельных участков, в отношении которых плата за снятие запрета на строительство, реконструкцию не взимается, и внесении изменений в правовые акты города Москвы».



Постановление № 3135-ПП принято в целях дальнейшей реализации и уточнения закрепленных статьей 22 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения г. Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» полномочий города Москвы по установлению платы за изменение ВРИ (см. пункт 6.5.1 настоящей главы) с учетом наличия общих полномочий города Москвы по осуществлению правового регулирования градостроительной деятельности в части, не урегулированной федеральным законодательством, обусловленных тем, что законодательство о градостроительной деятельности, как неоднократно отмечал в своих решениях КС РФ<sup>59</sup>, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Указанные полномочия были, кроме того, в конце 2024 года уточнены Федеральным законом от 26 декабря 2024 года № 486-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данным федеральным законом Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» (далее – Закон о статусе столицы) был дополнен положением, наделяющим органы государственной власти города Москвы полномочием *определять случаи, порядок заключения и содержание условий соглашений с юридическими лицами, осуществляющими градостроительную деятельность на территории г. Москвы, предусматривающих очередность планируемого развития территории, максимальные сроки осуществления сноса, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также мероприятия, реализуемые в целях обеспечения устойчивого развития территории г. Москвы, в том числе по передаче объектов недвижимого имущества в собственность г. Москвы*<sup>60</sup>.

Постановлением № 3135-ПП предусматривается следующее:

- инфраструктурный договор заключается на основании заявления застройщика до внесения необходимых изменений в ПЗЗ г. Москвы;
- предметом инфраструктурного договора является участие застройщика в создании различных объектов инфраструктуры (не только социальной инфраструктуры, объектов обслуживания жилой застройки, но и в создании иной инфраструктуры – инженерной инфраструктуры, улично-дорожной сети и дорожно-транспортной инфраструктуры, объектов благоустройства);
- к застройщику применяются меры экономического стимулирования исполнения обязательств по инфраструктурному договору в виде предоставляемых ему льгот по плате за изменение вида разрешенного использования земельного участка либо арендной плате – за передачу застройщиком городу жилых помещений, а также мест приложения труда, под которыми в Москве понимаются различные объекты, сопутствующие жилой застройке, в том числе объекты здравоохранения, образования, спорта, отдельные коммерческие объекты (например, торговые центры и т. п.)<sup>61</sup>;
- две формы участия застройщика в создании инфраструктуры: перечисление в бюджет города Москвы денежных средств в счет компенсации за строительство объектов инфраструктуры либо строительство застройщиком объектов

<sup>59</sup> См. постановление КС РФ от 28 марта 2017 года № 10-П, определения КС РФ от 9 июня 2022 года № 1454-О, от 1 декабря 2005 года № 468-О.

<sup>60</sup> Абзац 31 статьи 4 Закона о статусе столицы.

<sup>61</sup> См. постановление Правительства Москвы от 31 декабря 2019 года № 1874-ПП «О мерах по реализации инвестиционных проектов по созданию мест приложения труда на территории города Москвы».



инфраструктуры с последующей безвозмездной передачей инфраструктуры в собственность Москвы;

- положения об инфраструктурном договоре применимы к проектам КРТ, но только в определенных случаях (когда участие застройщика в обеспечении жилой и (или) нежилкой застройки в форме перечисления денежных средств в счет компенсации за объекты инфраструктуры или в форме строительства объектов инфраструктуры или создания мест приложения труда за границами территории, подлежащей комплексному развитию, прямо предусмотрено планом реализации проекта планировки территории, подлежащей комплексному развитию, а также если решением Градостроительно-земельной комиссии города Москвы предусмотрена передача застройщиком жилых и (или) нежилых помещений в собственность города Москвы в рамках реализации инфраструктурного договора).

Наряду с новыми инфраструктурными договорами в Москве продолжают действовать ранее заключенные на основании решений Градостроительно-земельной комиссии г. Москвы, Рабочей группы Градостроительно-земельной комиссии г. Москвы, принятых до дня вступления в силу Постановления № 3135-ПП, *договоры участия в развитии социальной, транспортной инфраструктуры и благоустройства застраиваемой территории Москвы и соглашения о перечислении в бюджет Москвы денежных средств в счет компенсации за объекты социальной инфраструктуры при реализации жилой застройки*<sup>62</sup>.

Практика заключения указанных договоров участия в развитии инфраструктуры и соглашений формировалась в Москве с 2021 года, то есть до принятия Постановления № 3135-ПП в 2024 году.

Так, в соответствии со статьей 4 Закона о статусе столицы органы государственной власти города Москвы устанавливают особенности состава, содержания, порядка разработки, утверждения документации по планировке территории. А в соответствии с постановлением Правительства Москвы от 30 апреля 2019 года № 449-ПП «Об утверждении Положения о составе, порядке подготовки, согласования и представления на утверждение проектов планировки территории в городе Москве» при подготовке проектов планировки территории, предусматривающих размещение объектов капитального строительства, подготовке также подлежали планы затрат на реализацию предусмотренных такими проектами планировки мероприятий<sup>63</sup>.

В целях обеспечения выполнения указанных планов с 2021 года в городе Москве между Правительством Москвы и правообладателями земельных участков, реализующими проекты по размещению жилой застройки (далее – инвесторы), заключались договоры участия в развитии социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры застраиваемой территории города Москвы (далее – договор участия).

<sup>62</sup> Порядок подготовки, заключения и исполнения инфраструктурного договора, утвержденный Постановлением № 3135-ПП, к таким договорам и соглашениям не применяется (пункт 16 Постановления № 3135-ПП).

<sup>63</sup> В связи с принятием Постановления № 3135-ПП данные нормы были уточнены. Так, с учетом изменений, внесенных Постановлением № 3135-ПП в постановление Правительства Москвы от 30 апреля 2019 года № 449-ПП «Об утверждении Положения о составе, порядке подготовки, согласования и представления на утверждение проектов планировки территории в городе Москве»:

- реализация проектов планировки территории осуществляется с учетом требований соответствующего плана реализации проекта планировки территории (далее – план реализации), одобренного Мэром Москвы;
- план реализации содержит информацию о планируемых источниках и объемах финансирования мероприятий соответствующего проекта планировки территории. В случае, если планом реализации предусматривается финансирование выполнения части или всех предусмотренных проектом планировки территории мероприятий за счет внебюджетных источников, то в план реализации включается положение о заключении в порядке, установленном правовым актом Правительства Москвы, инфраструктурного договора между застройщиками и Правительством Москвы.



Договор участия заключался на основании письменного обращения правообладателя земельного участка, содержащего предложение о заключении договора. Решение о заключении договора участия со стороны Правительства Москвы принималось Градостроительно-земельной комиссией города Москвы.

По договору участия инвестор обязуется спроектировать в соответствии с согласованным профильными органами исполнительной власти города Москвы технологическим и (или) медико-технологическим заданием, построить и передать в собственность города Москвы определенный по соглашению сторон перечень объектов социальной (объекты образования и здравоохранения), транспортной и инженерной инфраструктуры (далее – Объекты).

Договор участия включал в себя в том числе сроки проектирования, строительства и ввода Объектов в эксплуатацию, которые устанавливаются во взаимосвязке со сроками проектирования и строительства объектов жилого назначения, а также положения об ответственности инвестора за их нарушение.

Как сообщалось в 2023 году, «с начала года столичные инвесторы закрепили свои обязательства о передаче городу 95 социальных объектов, рассчитанных почти на 34,6 тыс. мест. Для этого компании подписали с Москомстройинвестом 53 договора участия в развитии социальной и транспортной инфраструктуры в рамках жилых проектов»<sup>64</sup>.

Например, в 2023 году между ООО «Москомстройинвест» и СЗ «Озерная 44» был заключен договор о строительстве и передаче в собственность города Москвы школы на 1 тыс. мест в районе Очаково-Матвеевское<sup>65</sup>.

В качестве альтернативы договору участия, в частности в случаях, когда строительство инфраструктурных объектов нецелесообразно, заключалось соглашение о перечислении денежных средств в бюджет города Москвы в счет компенсации мест в социальных объектах (далее – соглашение о компенсации), представляющее собой договор пожертвования<sup>66</sup>.

По соглашению о компенсации инвестор обязуется перечислить в бюджет города Москвы денежные средства, необходимые для устранения дефицита объектов образования и здравоохранения, создаваемого в связи с размещением жилой застройки.

Введенный Постановлением № 3135-ПП инфраструктурный договор, таким образом, является результатом и дальнейшим развитием указанных договорных механизмов обеспечения застройки инфраструктурой в Москве.

## 6.6. Регулирование запрета на строительство жилья без социальной инфраструктуры

Как уже отмечалось выше, наряду с попытками регионов, муниципалитетов решить вопросы распределения инфраструктурной нагрузки между бюджетом и бизнесом развивается и, на наш взгляд, весьма нежелательная практика: установление запретов на «строительство жилья без инфраструктуры». Далее приведем наиболее интересные примеры.

<sup>64</sup> Инвесторы подписали с Москомстройинвестом 53 договора о передаче городу соцобъектов в первой половине 2023 года // Интерфакс – Москва. URL: <https://www.interfax-russia.ru/index.php/moscow/ekonomika-moskvy/investory-podpisali-s-moskomstroyinvestom-53-dogovora-o-peredache-gorodu-socobektov-v-pervoy-polovine-2023-goda> (дата обращения: 12.09.2023).

<sup>65</sup> Москомстройинвест подписал с девелопером договор о передаче городу школы в районе Очаково-Матвеевское // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. URL: <https://www.mos.ru/news/item/128276073/> (дата обращения: 11.09.2023).

<sup>66</sup> Статья 582 Гражданского кодекса Российской Федерации.



Согласно введенному в 2021 году<sup>67</sup> пункту 12.1.2 ПЗЗ г. Сочи на территории города запрещено строительство, реконструкция ОКС жилого назначения, за исключением следующих случаев:

- 1) строительство индивидуальных жилых домов, садовых домов;
- 2) строительство ОКС жилого назначения, осуществляемое в рамках реализации договоров о КРТ при наличии соглашения, заключенного в целях восстановления прав граждан, включенных в единый реестр проблемных объектов, предусмотренный частью 1.1 статьи 23.1 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;
- 3) строительство ОКС жилого назначения, осуществляемое в рамках реализации договоров о КРТ, заключенных до вступления в силу настоящего пункта;
- 4) строительство ОКС жилого назначения, финансирование (софинансирование) которых осуществляется из средств федерального, регионального, местного бюджета;
- 5) реконструкция существующих объектов капитального строительства жилого назначения в существующих параметрах.

Кроме того, в подпункте 4 указанного пункта ПЗЗ г. Сочи содержится указание на то, что местные нормативы градостроительного проектирования Сочи обязательны к применению при подготовке проектной документации для ОКС.

Таким образом, на территории Сочи строительство многоквартирных домов за рамками проектов КРТ, реализуемых в определенных, указанных в ПЗЗ г. Сочи, случаях (если договоры о КРТ были заключены до вступления в силу указанных выше положений ПЗЗ г. Сочи, если при реализации договоров о КРТ заключено соглашение, заключенное в целях восстановления прав граждан, включенных в единый реестр проблемных объектов), фактически запрещено. Полагаем, что одной из целей такого запрета выступает как раз решение вопроса с инфраструктурной обеспеченностью при новом жилищном строительстве. Соответственно, если застройщик желает возвести многоквартирные дома, то он должен заключить договор о КРТ, что создает предпосылки для распределения возникающей инфраструктурной нагрузки по созданию объектов социальной, транспортной и коммунальной инфраструктур непосредственно в договоре о КРТ.

Указанный вывод подтверждается и складывающейся в регионе судебной практикой. Так, в одном из судебных споров Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации отметила, что решение о дополнении ПЗЗ г. Сочи приведенным выше пунктом 12.1.2 «обусловлено высокой плотностью населения города-курорта Сочи при остром дефиците объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры и направлено на запрет точечного строительства многоквартирных домов, поскольку такие дома не смогут быть обеспечены объектами социального и бытового назначения».

Строительство нового многоквартирного дома, по мнению Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации, «не может вестись без учета перспектив последующего проживания граждан, нуждаемости их в определенных социальных объектах и разработанных муниципалитетом

<sup>67</sup> Решение Городского собрания Сочи муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края от 28 июля 2021 года № 83 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки на территории муниципального образования город-курорт Сочи».



нормативов, направленных на обеспечение благоприятных условий проживания, гарантированных статьей 42 Конституции Российской Федерации»<sup>68</sup>.

В Саратовской области весной 2023 года областной думой активно обсуждалось внесение изменений в градостроительное законодательство Саратовской области, в соответствии с которыми фактически планировалось установить запрет на выдачу разрешений на строительство без социальной инфраструктуры<sup>69</sup>. В итоге изменения, принятые в мае 2023 года, оказались не такими жесткими, и в законе лишь было установлено, что не только проектирование, но и строительство должно учитывать нормативы обеспеченности социальной инфраструктурой: «Проектирование и строительство объектов жилого назначения осуществляется с учетом необходимого количества объектов социального назначения, определенных в составе проекта планировки территории элемента планировочной структуры, в соответствии с расчетными показателями минимально допустимого уровня обеспеченности и максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения, установленных региональными и местными нормативами градостроительного проектирования»<sup>70</sup>.

Аналогичные по смыслу требования, запрещающие строить жилье, не обеспеченное необходимой инфраструктурой, зафиксированы также в ПЗЗ ряда других муниципальных образований Краснодарского края<sup>71</sup> и иных субъектов Российской Федерации<sup>72</sup>, в едином документе территориального планирования и градостроительного зонирования Сургута<sup>73</sup> (Ханты-Мансийский автономный округ). Кроме того, согласно единому документу территориального планирования и градостроительного зонирования Краснодара при развитии существующей жилой застройки, реконструкции кварталов не допускается локальная реконструкция или точечная застройка жилыми домами при планируемом строительстве жилья, не обеспеченного объектами социальной, транспортной, инженерно-коммунальной инфраструктуры, а также коммунальными и энергетическими ресурсами, в соответствии с установленными нормативами обеспеченности и доступности для населения<sup>74</sup>. Аналогичные положения установлены также в нормативах градостроительного проектирования Краснодарского края<sup>75</sup>.

<sup>68</sup> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации от 17 апреля 2025 года № 308-ЭС24-20719 по делу № А32-53202/2023.

<sup>69</sup> Саратовские депутаты хотят запретить строить жилье без инфраструктуры // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5979122> (дата обращения: 15.08.2023).

<sup>70</sup> Пункт 3 статьи 22.1.1 Закона Саратовской области от 9 октября 2006 года № 96-ЗСО «О регулировании градостроительной деятельности в Саратовской области».

<sup>71</sup> См., например, часть 7 статьи 26 ПЗЗ г. Горячий Ключ, утвержденных решением Совета муниципального образования город Горячий Ключ от 6 февраля 2015 года № 373; часть 2 статьи 18 Правил землепользования и застройки городского округа муниципального образования город Новороссийск, утвержденных решением городской Думы муниципального образования город Новороссийск от 23 декабря 2014 года № 439; часть 11 статьи 38 Правил землепользования и застройки муниципального образования город-курорт Анапа, утвержденных решением Совета муниципального образования город-курорт Анапа от 26 декабря 2013 года № 424; часть 11 статьи 29 Правил землепользования и застройки территории муниципального образования город-курорт Геленджик, утвержденных решением Думы муниципального образования город-курорт Геленджик от 27 июля 2010 года № 466.

<sup>72</sup> Статья 14 Правил землепользования и застройки территории (части территории) Лазовского муниципального округа Приморского края, утвержденных решением Думы Лазовского муниципального округа от 9 августа 2023 года № 420-МПА.

<sup>73</sup> См. часть 2 статьи 19 Единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования Сургута, утвержденного решением Думы города Сургута от 3 декабря 2024 года № 703-VIII ДГ.

<sup>74</sup> Часть 7 статьи 8 Единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования муниципального образования город Краснодар, утвержденного решением городской Думы Краснодара от 27 ноября 2024 года № 82 пункт 4.

<sup>75</sup> См. приказ Департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края от 16 апреля 2015 года № 78 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Краснодарского края».



### **6.7. Предложения по введению механизма обязательного участия профессиональных застройщиков, реализующих проекты жилищного строительства, в развитии социальной инфраструктуры**

Анализ международного опыта и российской практики нормативного установления обязательств застройщиков по участию в создании социальной инфраструктуры при реализации градостроительных проектов подтверждает актуальность задачи по совершенствованию законодательства о градостроительной деятельности, иного законодательства в целях урегулирования возможности установления органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации порядка участия застройщиков в развитии в первую очередь социальной инфраструктуры<sup>76</sup> при реализации ими градостроительных проектов в целях повышения гарантий прав граждан на комфортную и благоустроенную городскую среду и социальные услуги.

Представляется важным реализовать в законодательстве следующие концептуальные принципы отношений, возникающих при участии застройщиков в развитии социальной инфраструктуры.

1. Законодательно закрепить полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению порядка участия застройщиков в развитии социальной инфраструктуры при реализации ими градостроительных проектов в целях повышения гарантий прав граждан на комфортную, благоустроенную городскую среду и социальные услуги в соответствии с основными подходами, которые должны быть установлены федеральным законом (например, Градостроительным кодексом Российской Федерации).
2. Установить в федеральном законе требования к указанному выше порядку участия застройщиков в развитии социальной инфраструктуры, утверждаемому субъектом Российской Федерации, включая в том числе:
  - 2.1. требования к составу и содержанию разделов такого порядка;
  - 2.2. возможные случаи заключения инфраструктурного соглашения между органом публичной власти (муниципальным или региональным) и застройщиком, порядок заключения такого соглашения;
  - 2.3. требования к территории, в отношении которой при решении вопроса о заключении инфраструктурного соглашения должна оцениваться потребность в социальной инфраструктуре в целях возложения на застройщика инфраструктурных обязанностей (весь город в целом, элемент планировочной структуры (например, район города) или непосредственно территория жилищного строительства и прилегающая к ней территория);
  - 2.4. существенные условия инфраструктурного соглашения, порядок расторжения, изменения соглашения, в том числе до или после получения разрешения

<sup>76</sup> В отношении инженерной и транспортной инфраструктуры уже установлены правила ее финансирования, в том числе и частными субъектами (так, например, в отношении автомобильных дорог предусмотрено формирование специальных дорожных фондов: часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов (статья 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации)). В отношении инженерной инфраструктуры специальным законодательством предусматривается необходимость внесения платы за подключение (технологическое присоединение) к объектам такой инфраструктуры. Однако представляется, что расширение инструментов финансирования этих видов инфраструктуры также актуально, но решение данной задачи требует дополнительной проработки.



- на строительство объекта, обеспечение которого социальной инфраструктурой предусмотрено инфраструктурным соглашением;
- 2.5. способы обеспечения исполнения обязательств по инфраструктурному соглашению;
  - 2.6. ответственность сторон по инфраструктурному соглашению;
  - 2.7. требования к форме участия застройщиков в развитии социальной инфраструктуры, которая может быть предусмотрена инфраструктурным соглашением;
  - 2.8. требования к порядку определения объема инфраструктурных обязанностей застройщика, в том числе расчета размера платы за инфраструктуру;
  - 2.9. рекомендуемая форма инфраструктурного соглашения;
  - 2.10. случаи освобождения застройщиков от участия в развитии инфраструктуры, льготы по уплате платы за инфраструктуру;
  - 2.11. порядок мониторинга реализации мероприятий по обеспечению территории объектами социальной инфраструктуры;
  - 2.12. порядок размещения в открытых источниках, в том числе в сети «Интернет» сведений о перечне построенных, реконструированных объектов социальной инфраструктуры.
3. Законодательно закрепить возможность предусматривать в составе градостроительного регламента требования к обеспечению определенной территории (см. пункт 2.3 выше), на которой планируется использование земельных участков с видами разрешенного использования, допускающими жилищное строительство, в особенности такими, как «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)», «среднеэтажная жилая застройка», «малоэтажная многоквартирная жилая застройка», объектами социальной инфраструктуры и территориальной доступности таких объектов для населения (в соответствии с расчетными показателями, установленными нормативами градостроительного проектирования), согласно порядку участия застройщиков в развитии социальной инфраструктуры, утвержденному органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Поскольку соответствие проектной документации требованиям градостроительного регламента проверяется уполномоченным органом публичной власти при выдаче разрешения на строительство<sup>77</sup>, а несоблюдение этих требований является основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство<sup>78</sup>, соблюдение таких «инфраструктурных» требований градостроительного регламента будет обязательным условием получения застройщиком разрешения на строительство жилья. Во избежание неопределенности предлагается предусмотреть соответствующее основание для отказа в выдаче разрешения на строительство в статье 51 ГрК РФ.

При этом для целей выдачи разрешения на строительство следует считать обеспечение территории социальной инфраструктурой подтвержденным при выполнении одного из следующих условий:

- заключено инфраструктурное соглашение в целях создания социальной инфраструктуры с застройщиком;
- заключен договор о комплексном развитии территории, предусматривающий жилищное строительство и обязательства по созданию социальной инфраструктуры (или внесения платежа в бюджет в счет исполнения такого обязательства);

<sup>77</sup> Части 1, 11 статьи 51 ГрК РФ.

<sup>78</sup> Часть 13 статьи 51 ГрК РФ.



- создание объектов социальной инфраструктуры предусмотрено адресной инвестиционной программой либо обеспечено бюджетным финансированием иным образом или иным источником финансирования (например, в рамках заключенных концессионного соглашения, соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве).
- 4. Предлагается считать заключение инфраструктурного соглашения основным способом подтверждения обеспечения территории социальной инфраструктурой, при этом исходить из его заключения по инициативе застройщика, на которого потенциально могут распространяться инфраструктурные требования, на основании его обращения в уполномоченный орган с запросом о потребности в социальной инфраструктуре на территории (района и т. п. – см. пункт 2.3 выше);
- 5. Предлагается не возлагать инфраструктурные обязательства на застройщиков, которые не предъявляют дополнительную потребность в социальной инфраструктуре, а именно в случаях, когда:
  - в связи с планируемым созданием нового жилья не увеличивается фактическая общая площадь жилых помещений на земельном участке (в случаях, когда новое жилье создается взамен сносимого старого);
  - на соответствующей территории (см. пункт 2.3 выше) с учетом дополнительной площади создаваемых новых жилых помещений отсутствует потребность в дополнительных объектах социальной инфраструктуры.Предлагается в качестве такой территории понимать относительно крупную территорию (например, район города), площадь которой превышает площадь планируемого строительства жилья, но меньше города в целом.
- 6. Инфраструктурное соглашение может предусматривать следующие формы участия застройщика (по его выбору) в развитии социальной инфраструктуры: а) создание (при необходимости также реконструкция, капитальный ремонт) и передача объекта социальной инфраструктуры в муниципальную собственность или собственность субъекта Российской Федерации; б) уплата инфраструктурного платежа.

Инфраструктурный платеж в первую очередь может применяться для проектов точечного жилищного строительства и в иных случаях, когда затраты на создание объекта инфраструктуры необходимо распределить между различными источниками (несколькими застройщиками или между застройщиком и бюджетом). Предлагается установить в порядке участия застройщиков в развитии социальной инфраструктуры перечень случаев, когда целесообразна только финансовая форма участия застройщика в развитии инфраструктуры (например, когда потребность в объекте социальной инфраструктуры составляет менее одного целого объекта социальной инфраструктуры необходимой проектной мощности (емкости); когда общий объем инфраструктурных обязательств застройщика меньше, чем стоимость создания (строительства) соответствующего социального объекта; в случае отсутствия у застройщика прав на земельные участки, необходимых для размещения объекта социальной инфраструктуры, и отсутствия оснований для предоставления таких земельных участков из государственной или муниципальной собственности без проведения торгов и т. п.).

- 7. В качестве варианта соотношения объемов финансовой и натуральной форм участия (когда они обе допустимы) предлагается при заключении инфраструктурного соглашения определять общий объем инфраструктурных обязательств застройщика (в рублях), в пределах которого застройщик исполняет инфраструктурные обязательства в натуральной (исходя из стоимости создания социальных объектов) и (или) финансовой форме.



8. Одним из возможных вариантов определения указанного выше общего объема инфраструктурных обязательств застройщика (в том числе размера инфраструктурного платежа) для конкретного проекта жилищного строительства могло бы быть определение затрат на создание социальной инфраструктуры, необходимой с учетом нормативов градостроительного проектирования, в расчете на 1 кв. м общей площади строящихся жилых помещений (без уменьшения указанного объема (размера) из-за текущей обеспеченности социальной инфраструктурой)<sup>79</sup>. Применение такого порядка расчета позволит избежать его зависимости в каждом конкретном случае от наличия текущей обеспеченности социальными объектами.

Размер платежа может дифференцироваться по территории муниципального образования в зависимости от наличия свободных мест в существующих объектах социальной инфраструктуры и потребности в дополнительных местах в связи с новым жилищным строительством. Однако предлагается обратить внимание на опыт Перми как наиболее простой способ введения инфраструктурного сбора (единая ставка для всех проектов в городе независимо от расположения).

9. Предлагается установить, что инфраструктурный платеж застройщиков в рамках бюджетного законодательства является «безвозмездным поступлением от физических и юридических лиц» в местный или региональный бюджет (в зависимости от того, каким публично-правовым образованием заключено инфраструктурное соглашение) в целях развития социальной инфраструктуры (в том числе на строительство, реконструкцию, возможно также благоустройство и ремонт (включая капитальный) дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, поликлиник, объектов культуры и спорта, погашение кредитов, займов на такие цели).
10. В целях отслеживания целевого использования таких поступлений на создание объектов социальной инфраструктуры (в том числе на строительство, реконструкцию, возможно также благоустройство и ремонт дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, поликлиник, объектов культуры и спорта, погашение кредитов, займов на такие цели) предлагается установить в муниципальном правовом акте, что расходные обязательства, связанные с исполнением полномочий по обеспечению населения объектами социальной инфраструктуры, в очередном финансовом году финансируются из средств местного бюджета (вне зависимости от источника таких доходов) в размере, который не может быть меньше чем размер, эквивалентный общему объему полученных в предшествующем финансовом году доходов местного бюджета от платежей по заключенным инфраструктурным договорам. Также предлагается определить для таких поступлений отдельный код бюджетной классификации.
11. Объекты социальной инфраструктуры, на которые направляются средства инфраструктурного платежа, должны быть предусмотрены программой комплексного развития социальной инфраструктуры муниципального образования.
12. Инфраструктурные платежи также могут обеспечить погашение субъектами Российской Федерации займа Специализированного общества проектного финансирования «Инфраструктурные облигации» – дочернего общества ДОМ.РФ (далее – СОПФ ДОМ.РФ), которое выпускает инфраструктурные облигации (средства сбора, возможно, также могут использоваться в рамках и иных механизмов «Инфраструктурного меню», например, для погашения инфраструктурных

<sup>79</sup> Аналогично тому, как это установлено в Перми (см. раздел 6.3 настоящей главы).



бюджетных кредитов<sup>80</sup>). Это позволит также создать прогнозируемый финансовый поток для погашения заимствований, повысить кредитоспособность субъектов Российской Федерации и, следовательно, увеличить объем привлечения регионами заемных средств от размещения инфраструктурных облигаций СОПФ ДОМ.РФ или использования иных долговых механизмов «Инфраструктурного меню». Данный механизм позволит обеспечить создание необходимой социальной инфраструктуры, распределив затраты между всеми застройщиками (альтернатива займам СОПФ конкретным застройщикам).

### 6.8. Ожидаемые социально-экономические эффекты и возможные риски введения механизма обязательного участия профессиональных застройщиков в развитии социальной инфраструктуры

Введение механизма участия профессиональных застройщиков в развитии инфраструктуры позволит получить следующие ожидаемые положительные **социально-экономические эффекты**:

- введение возможности использования градостроительной ренты как основного экономического источника для развития городской инфраструктуры и повышение эффективности градостроительной политики, предупреждение дальнейшего наращивания дефицита инфраструктуры и, как следствие, роста нагрузки на будущие поколения по возмещению такого дефицита;
- создание единых для субъектов градостроительной деятельности в различных городах и регионах страны правовых основ для участия застройщиков в развитии социальной инфраструктуры и сокращение числа судебных споров по вопросам такого участия;
- введение прозрачных для бизнеса и власти правил распределения инфраструктурных обременений застройщиков соразмерно объемам застройки, что позволит улучшить предпринимательский климат и условия конкуренции в строительстве;
- повышение прогнозируемости затрат застройщиков на реализацию проектов строительства и улучшение качества оценки рисков проекта, что позволит повысить доступность банковского проектного финансирования (чем ниже риски кредитования, тем ниже стоимость такого кредитования).

К возможным рискам введения предлагаемого механизма можно отнести:

- риск увеличения затрат застройщиков на реализацию проектов строительства и, как следствие, роста цен на жилье и другую недвижимость (данный риск наиболее социально значим именно в отношении объектов жилищного строительства);
- риск нецелевого использования собираемых муниципалитетами средств платы за инфраструктуру на иные виды бюджетных расходов ввиду отсутствия эффективной системы контроля за такими расходами.

Описанные риски и ожидаемые положительные эффекты взаимосвязаны, а итоговая эффективность механизма зависит от того, какие факторы будут превалировать.

<sup>80</sup> Аналитическая справка об «Инфраструктурном меню» // Фонд «Институт экономики города». URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/analiticheskaya\\_spravka\\_ob\\_infrastrukturnom\\_menyu\\_2023.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/analiticheskaya_spravka_ob_infrastrukturnom_menyu_2023.pdf) (дата обращения: 11.09.2023).

**Оценка потенциального эффекта от введения механизма участия профессиональных застройщиков в развитии инфраструктуры**

Рассмотрим данный вопрос на примере жилищного строительства.

Во-первых, рассмотрим возможную нагрузку на застройщиков жилья в случае установления платы за инфраструктуру в сравнении с положительным эффектом, который может быть получен.

Расчет проводился исходя из гипотезы, что плата за инфраструктуру взимается только с профессиональных застройщиков многоквартирных домов, все такие застройщики уплачивают плату за инфраструктуру (а не самостоятельно создают объекты инфраструктуры), такая плата взимается только на создание социальной инфраструктуры и только на территории 17 крупнейших агломераций (исходя из данных за 2024 год). Расчет проведен для двух условных ставок платы за инфраструктуру, 5 тыс. руб. и 10 тыс. руб. на 1 кв. м общей площади жилых помещений строящихся многоквартирных домов.

В 2024 году ввод жилья профессиональными застройщиками в 17 крупнейших агломерациях составил 26,7 млн кв. м<sup>81</sup>, таким образом, потенциальные поступления от инфраструктурного платежа при указанных предположениях составили бы 133 млрд руб. в год (при ставке 5 тыс. руб. за 1 кв. м общей площади жилых помещений) или 267 млрд руб. в год (при ставке 10 тыс. руб. за 1 кв. м общей площади жилых помещений).

Если предположить, что стоимость создания одного места в школе составляет около 2 млн руб.<sup>82</sup>, то можно сделать расчет примерного количества школ (предполагая строительство школы на 1000 мест), которые могут быть построены за счет поступлений инфраструктурного платежа за один год: 66 школ при ставке инфраструктурного сбора 5 тыс. руб. и около 133 школ – при ставке 10 тыс. руб. (таблица 6.1).

**Табл. 6.1. Потенциальный объем поступлений от инфраструктурного платежа в 17 крупнейших городских агломерациях, млрд руб., в сопоставлении с объемами совокупных имущественных налогов на территориях таких агломераций, а также оценка количества школ, которые могут быть построены за счет инфраструктурного платежа в таких агломерациях**

| Ставка инфраструктурного платежа, тыс. руб./кв. м общей площади жилых помещений в МКД | Общий объем ввода МКД профессиональными застройщиками на территории 17 агломераций в 2024 г., млн кв. м | Поступления от платы за инфраструктуру, млрд руб. в год | Потенциальное количество школ, которые можно построить на поступления от платы за инфраструктуру, ед. |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5                                                                                     | 26,7                                                                                                    | 133                                                     | 66                                                                                                    |
| 10                                                                                    |                                                                                                         | 267                                                     | 133                                                                                                   |

Источник: расчеты ИЭГ по данным Росстата

В таблице 6.2 представлен расчет потенциального объема поступлений от платы за инфраструктуру по каждой из 17 крупнейших городских агломераций, а также

<sup>81</sup> Долгосрочные тренды в экономике, жилищной и градостроительной сферах крупнейших городских агломераций России // Фонд «Институт экономики города». URL: [https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/dolgosrochnye\\_trendy\\_v\\_ekonomike\\_zhilishchnoi\\_i\\_gradostroitelnoi\\_sferah\\_krupneishih\\_gorodskih\\_aglomeracii\\_rossii\\_2023.pdf](https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/dolgosrochnye_trendy_v_ekonomike_zhilishchnoi_i_gradostroitelnoi_sferah_krupneishih_gorodskih_aglomeracii_rossii_2023.pdf) (дата обращения: 15.08.2023).

<sup>82</sup> Текущая экспертная оценка затрат на создание одного места в школе, соответствующего современным стандартам.



примерное количество школ, которое могло бы быть построено за счет собранных средств.

**Табл. 6.2. Потенциальный объем поступлений от инфраструктурного платежа в 17 крупнейших городских агломерациях, млрд руб., и количество школ, которое можно построить на поступления от инфраструктурного платежа, ед. (ранжирование в порядке убывания общего ввода жилья застройщиками в агломерациях)**

| №  | Агломерация            | Общий объем ввода жилья застройщиками на территории 17 агломераций в 2024 г., млн кв. м | Поступления от платы за инфраструктуру, млрд руб.    |                                                       | Потенциальное количество школ, которые можно построить на поступления от платы за инфраструктуру, ед. |                                                       |
|----|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
|    |                        |                                                                                         | При ставке платы за инфраструктуру 5 тыс. руб./кв. м | При ставке платы за инфраструктуру 10 тыс. руб./кв. м | При ставке платы за инфраструктуру 5 тыс. руб./кв. м                                                  | При ставке платы за инфраструктуру 10 тыс. руб./кв. м |
| 1  | Московская             | 9,1                                                                                     | 45,3                                                 | 90,7                                                  | 22                                                                                                    | 45                                                    |
| 2  | Санкт-Петербургская    | 3,8                                                                                     | 19,1                                                 | 38,2                                                  | 9                                                                                                     | 19                                                    |
| 3  | Краснодарская          | 2,4                                                                                     | 11,7                                                 | 23,5                                                  | 5                                                                                                     | 11                                                    |
| 4  | Ростовская             | 1,1                                                                                     | 5,5                                                  | 11,1                                                  | 2                                                                                                     | 5                                                     |
| 5  | Новосибирская          | 1,7                                                                                     | 8,3                                                  | 16,6                                                  | 4                                                                                                     | 8                                                     |
| 6  | Екатеринбургская       | 1,6                                                                                     | 8,0                                                  | 16,0                                                  | 4                                                                                                     | 8                                                     |
| 7  | Самарско-Тольяттинская | 0,7                                                                                     | 3,3                                                  | 6,6                                                   | 1                                                                                                     | 3                                                     |
| 8  | Казанская              | 0,8                                                                                     | 4,0                                                  | 8,1                                                   | 2                                                                                                     | 4                                                     |
| 9  | Воронежская            | 0,7                                                                                     | 3,6                                                  | 7,2                                                   | 1                                                                                                     | 3                                                     |
| 10 | Уфимская               | 0,8                                                                                     | 3,9                                                  | 7,9                                                   | 1                                                                                                     | 3                                                     |
| 11 | Челябинская            | 0,7                                                                                     | 3,5                                                  | 7,0                                                   | 1                                                                                                     | 3                                                     |
| 12 | Саратовская            | 0,3                                                                                     | 1,6                                                  | 3,2                                                   | 0                                                                                                     | 1                                                     |
| 13 | Красноярская           | 0,7                                                                                     | 3,7                                                  | 7,4                                                   | 1                                                                                                     | 3                                                     |
| 14 | Нижегородская          | 0,7                                                                                     | 3,4                                                  | 6,8                                                   | 1                                                                                                     | 3                                                     |
| 15 | Пермская               | 0,6                                                                                     | 2,7                                                  | 5,5                                                   | 1                                                                                                     | 2                                                     |
| 16 | Волгоградская          | 0,5                                                                                     | 2,4                                                  | 4,9                                                   | 1                                                                                                     | 2                                                     |
| 17 | Владивостокская        | 0,6                                                                                     | 2,9                                                  | 5,8                                                   | 1                                                                                                     | 2                                                     |

Источник: расчеты авторов по данным о вводе жилья: Долгосрочные тренды в экономике, жилищной и градостроительной сферах крупнейших городских агломераций России // Фонд «Институт экономики города». URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/dolgosrochnye\\_trendy\\_v\\_ekonomike\\_zhilishchnoi\\_i\\_gradostroitelnoi\\_sferah\\_krupneishih\\_gorodskih\\_aglomeracii\\_rossii\\_2023.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/dolgosrochnye_trendy_v_ekonomike_zhilishchnoi_i_gradostroitelnoi_sferah_krupneishih_gorodskih_aglomeracii_rossii_2023.pdf) (дата обращения: 11.09.2023)

### **Риск увеличения затрат застройщиков на реализацию проектов жилищного строительства и, как следствие, роста цен на жилье**

С одной стороны, в случае введения инфраструктурных обязательств застройщиков на последних будет возложено дополнительное финансовое бремя. С другой стороны, необходимо отметить, что в настоящее время финансовое бремя



по обеспечению инфраструктурой так или иначе все равно ложится на застройщиков многоквартирных домов, но при этом оно распределено между застройщиками неравномерно и зачастую по неформальным принципам. Соответственно, одни застройщики принимают финансовое участие в создании инфраструктуры (хотя в конечном счете платят участники долевого строительства), а другие не участвуют или участвуют только в развитии коммунальной инфраструктуры.

Если сопоставить размер платы за инфраструктуру (например, 5 или 10 тыс. руб. на 1 кв. м общей площади жилья) со стоимостью 1 кв. м жилья на первичном рынке по данным Росстата на конец 2024 года (177,9 тыс. руб.<sup>83</sup>), то доля такой платы составит 2,8–5,6 %.

Таким образом, даже ставка платы за инфраструктуру, составляющая относительно небольшую долю от цены жилья, может стать существенным *дополнительным* источником финансирования создания необходимой инфраструктуры.

Что касается потенциального риска роста цен на жилье, то, во-первых, стоит отметить, что введение предлагаемого механизма может не повысить, а снизить затраты застройщиков, на которых сегодня уже возлагаются обременения в большем объеме за счет перераспределения таких затрат в пользу иных застройщиков, которые пока не платят ничего. Кроме того, снижение затрат возможно и за счет повышения прозрачности процесса оценки затрат проекта, что в свою очередь может привести к снижению стоимости проектного финансирования за счет снижения премии за риск. Для тех застройщиков, которые сегодня не несут полных затрат на инфраструктуру, может произойти некоторый рост затрат, но и это не гарантирует рост цен на жилье, так как в конечном счете рыночные цены определяются равновесием спроса и предложения.

В целом можно оценить вероятность существенного роста цен на жилье как низкую. С другой стороны, уже сегодня существует дефицит социальной и иной инфраструктуры, что сдерживает жилищное строительство и вызывает социальное недовольство. В то же время введение регионами и городами запрета на строительство, если отсутствуют, например, объекты социальной инфраструктуры, способно еще более серьезно ограничить темпы жилищного строительства<sup>84</sup>.

Важно также отметить, что предлагаемый механизм не предусматривает перенос всего объема инфраструктурных обременений только на застройщиков. Предложения направлены на урегулирование вопроса о создании необходимой инфраструктуры в случае инициативы инвестора по строительству, однако такая инициатива не может быть реализована, если территория не обеспечена необходимой инфраструктурой и средства на нее не запланированы ни в бюджете, ни в иных проектах. Другими словами, механизм позволит не сократить, а расширить инвестиционную инициативу по жилищному и иному строительству.

<sup>83</sup> Средние цены жилых помещений разных типов на первичном рынке жилья в Российской Федерации (в 2024 году) // Росстат. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/sred\\_cen\\_perv\\_4kv-2024.xlsx](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/sred_cen_perv_4kv-2024.xlsx) (дата обращения: 05.03.2025).

<sup>84</sup> См. проект федерального закона № 437182-8 «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (в части отнесения к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования принятия решения о запрете на выдачу разрешения на строительство объектов капитального строительства или линейных объектов) // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/437182-8> (дата обращения: 18.06.2025).



***Риск нецелевого использования средств платы за инфраструктуру  
на иные виды бюджетных расходов ввиду отсутствия  
эффективной системы контроля за такими расходами***

Как уже было указано выше, в целях управления таким риском и отслеживания целевого использования поступлений платы за инфраструктуру на создание объектов инфраструктуры без нарушения принципа совокупного покрытия расходов бюджета предлагается предусмотреть:

- 1) определение для таких поступлений отдельного кода бюджетной классификации;
- 2) проведение постоянного мониторинга целевого расходования поступлений на создание инфраструктуры.



## Список источников

1. Аналитическая справка об «Инфраструктурном меню» // Фонд «Институт экономики города». URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/analiticheskaya\\_spravka\\_ob\\_infrastrukturnom\\_menyu\\_2023.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/analiticheskaya_spravka_ob_infrastrukturnom_menyu_2023.pdf) (дата обращения: 11.09.2023).
2. Более 40 городов приостанавливают выдачу разрешений на строительство // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2024/03/29/boleee-40-gorodov-priostanavlivaiut-vydachu-razreshenij-na-stroitelstvo.html> (дата обращения: 23.05.2024).
3. В Санкт-Петербурге до конца года будет введено более 3 млн кв. м жилья, обеспеченного необходимой социальной инфраструктурой // Администрация Санкт-Петербурга. URL: <https://www.gov.spb.ru/press/governor/264023/> (дата обращения: 21.09.2023).
4. Вложись и строй: петербургские девелоперы смирились с социальной нагрузкой // Деловой Петербург. URL: <https://www.dp.ru/a/2023/05/08/vlozhis-i-stroj-peterbur> (дата обращения: 21.09.2023).
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
6. Градостроительство: международный опыт регулирования и управления» / под науч. ред. Полиди Т. Д. // Фонд «Институт экономики города». URL: <https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/gradostroitelstvo.pdf> (дата обращения: 28.10.2024).
7. Долгосрочные тренды в экономике, жилищной и градостроительной сферах крупнейших городских агломераций России // Фонд «Институт экономики города». URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/dolgosrochnye\\_trendy\\_v\\_ekonomike\\_zhilishchnoi\\_i\\_gradostroitelnoi\\_sferah\\_krupneishih\\_gorodskih\\_aglomeracii\\_rossii\\_2023.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/dolgosrochnye_trendy_v_ekonomike_zhilishchnoi_i_gradostroitelnoi_sferah_krupneishih_gorodskih_aglomeracii_rossii_2023.pdf) (дата обращения: 11.09.2023).
8. Единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования муниципального образования город Краснодар, утвержденный решением городской Думы Краснодара от 27 ноября 2024 года № 82.
9. Единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования Сургута, утвержденный решением Думы города Сургута от 3 декабря 2024 года № 703-VIIДГ.
10. Закон города Москвы от 19 декабря 2007 года № 48 «О землепользовании в городе Москве».
11. Закон Омской области от 16 июля 2015 года № 1772-ОЗ «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты в целях предоставления земельных участков в аренду без проведения торгов».
12. Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации».
13. Закон Саратовской области от 9 октября 2006 года № 96-ЗСО «О регулировании градостроительной деятельности в Саратовской области».
14. Застройщиков новых домов обязали делать взносы на соцобъекты в Новосибирске // Новосибирск Медиа. URL: <https://infopro54.ru/news/zastrojshnikov-novykh-domov-obyazali-delat-vznosy-na-socobekty-v-novosibirske/> (дата обращения: 23.05.2024).
15. Инвесторы подписали с Москомстройинвестом 53 договора о передаче городу соцобъектов в первой половине 2023 года // Интерфакс – Москва. URL: <https://www.interfax-russia.ru/index.php/moscow/ekonomika-moskvy/investory-podpisali-s->



- moskomstroyinvestom-53-dogovora-o-peredache-gorodu-socobektov-v-pervoy-polovine-2023-goda (дата обращения: 12.09.2023).
16. Как снять запрет на строительство на земельном участке // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. URL: <https://www.mos.ru/otvet-dokumenti/kak-snyat-zapret-na-stroitelstvo-na-zemelnom-uchastke/> (дата обращения: 25.07.2023).
  17. Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 18 января 2023 года № 88а-708/2023 по делу № 3а-49/2022 «Об отмене апелляционного определения Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 14 сентября 2022 года и оставлении в силе решения Санкт-Петербургского городского суда от 12 апреля 2022 года».
  18. Михаил Котюков предложил остановить жилую застройку Солнечного // Сетевое издание «7 канал Красноярск». URL: <https://trk7.ru/news/161124.html> (дата обращения: 23.05.2024).
  19. Москомстройинвест подписал с девелопером договор о передаче городу школы в районе Очаково-Матвеевское // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. URL: <https://www.mos.ru/news/item/128276073/> (дата обращения: 11.09.2023).
  20. Ни одного нового разрешения. Жилищные инвестпроекты в Омске рискуют встать на паузу // Сетевое издание «Город55». URL: <https://gorod55.ru/news/2024-05-15/ni-odnogo-novogo-razresheniya-zhilishchnye-ivestproekty-v-omske-riskuyut-vstat-na-pauzu-5071263> (дата обращения: 23.05.2024).
  21. Обзор судебной практики по вопросам обеспечения территории объектами социальной, коммунальной, транспортной инфраструктуры при реализации проектов жилищного строительства в городах России // Фонд «Институт экономики города». URL: [https://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/obzor\\_sudebnoi\\_praktiki\\_po\\_voprosam\\_obespecheniya\\_territorii\\_infrastrukturui.pdf](https://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/obzor_sudebnoi_praktiki_po_voprosam_obespecheniya_territorii_infrastrukturui.pdf) (дата обращения: 16.06.2025).
  22. Определение Верховного суда Российской Федерации от 24 февраля 2022 года № 309-ЭС21-29315 по делу № А50-29417/2020.
  23. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 1 декабря 2005 года № 468-О.
  24. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 26 марта 2020 года № 574-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Далан-Строй» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 22 Федерального закона «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и статьи 5.1 Закона Московской области «О регулировании земельных отношений в Московской области»».
  25. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 9 июня 2022 года № 1454-О.
  26. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 29 сентября 2022 года № 2447-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лайковой Ольги Николаевны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 22 Федерального закона «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и частью 9 статьи 5.1 Закона Московской области «О регулировании земельных отношений в Московской области»».
  27. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации от 17 апреля 2025 года № 308-ЭС24-20719 по делу № А32-53202/2023.
  28. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27 октября 2021 года № Ф09-7819/21 по делу № А50-29417/2020.
  29. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 14 февраля 2022 года № Ф09-726/21 по делу № А50-23874/2020.



30. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 28 марта 2017 года № 10-П.
31. Постановление Правительства Москвы от 25 апреля 2006 года № 273-ПП «О совершенствовании порядка установления ставок арендной платы за землю в городе Москве» (вместе с «Перечнем видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, для которых арендная плата за первый год срока аренды земельного участка после изменения цели предоставления для осуществления строительства (реконструкции) устанавливается в размере, предусмотренном приложением 1 к настоящему постановлению», «Порядком определения ставки арендной платы по договорам аренды, предусматривающим строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства»).
32. Постановление Правительства Москвы от 10 сентября 2013 года № 593-ПП «Об утверждении Порядка определения платы за изменение вида разрешенного использования земельного участка, находящегося в собственности физического лица или юридического лица, на другой вид такого использования, предусматривающий строительство и (или) реконструкцию объекта капитального строительства, и Перечня видов объектов капитального строительства, имеющих важное социально-экономическое значение для города Москвы, при строительстве и (или) реконструкции которых плата за изменение вида разрешенного использования земельного участка не взимается».
33. Постановление Правительства Москвы от 10 июля 2018 года № 672-ПП «О перечне видов разрешенного использования земельных участков, в отношении которых плата за снятие запрета на строительство, реконструкцию не взимается, и внесении изменений в правовые акты города Москвы».
34. Постановление Правительства Москвы от 30 апреля 2019 года № 449-ПП «Об утверждении Положения о составе, порядке подготовки, согласования и представления на утверждение проектов планировки территории в городе Москве».
35. Постановление Правительства Москвы от 31 декабря 2019 года № 1874-ПП «О мерах по реализации инвестиционных проектов по созданию мест приложения труда на территории города Москвы».
36. Постановление Правительства Москвы от 19 ноября 2020 года № 2019-ПП «О внесении изменений в правовые акты города Москвы».
37. Постановление Правительства Москвы от 24 декабря 2024 года № 3135-ПП «О мерах по обеспечению жилой и (или) нежилой застройки на территории города Москвы объектами инфраструктуры и местами приложения труда».
38. Постановление Правительства Нижегородской области от 26 июня 2024 года № 377.
39. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 года № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».
40. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28 июня 2018 года № 526 «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № 524».
41. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24 мая 2021 года № 314 «О создании Градостроительной комиссии Санкт-Петербурга».
42. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 июля 2021 года № 17АП-6460/2021-ГК по делу № А50-29417/2020.
43. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 августа 2021 года № 17АП-14082/2020-ГК по делу № А50-23874/2020.
44. Правила землепользования и застройки г. Горячий Ключ, утвержденные решением Совета муниципального образования город Горячий Ключ от 6 февраля 2015 года № 373.
45. Правила землепользования и застройки городского округа муниципального образования город Новороссийск, утвержденные решением городской Думы муниципального образования город Новороссийск от 23 декабря 2014 года № 439.
46. Правила землепользования и застройки муниципального образования город-курорт Анапа, утвержденные решением Совета муниципального образования город-курорт Анапа от 26 декабря 2013 года № 424.



47. Правила землепользования и застройки территории (части территории) Лазовского муниципального округа Приморского края, утвержденные решением Думы Лазовского муниципального округа от 9 августа 2023 года № 420-МПА.
48. Правила землепользования и застройки территории муниципального образования город-курорт Геленджик, утвержденные решением Думы муниципального образования город-курорт Геленджик от 27 июля 2010 года № 466.
49. Практика установления обязательств застройщиков по участию в создании инфраструктуры при реализации градостроительных проектов в России и предложения по проведению эксперимента по введению инфраструктурного сбора // Институт экономики города. URL: <https://www.urbanecomics.ru/research/analytics/praktika-ustanovleniya-obyazatelstv-zastroyschikov-po-uchastiyu-v-sozdanii> (дата обращения: 13.12.2024).
50. Приказ департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края от 16 апреля 2015 года № 78 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Краснодарского края».
51. Проект с нагрузкой // Коммерсантъ-Прикамье. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4013480> (дата обращения: 10.08.2023).
52. Проект федерального закона № 437182-8 «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (в части отнесения к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования принятие решения о запрете на выдачу разрешения на строительство объектов капитального строительства или линейных объектов) // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/437182-8> (дата обращения: 18.06.2025).
53. Реестр соглашений, заключенных с застройщиками до принятия решения Пермской городской Думы от 17 декабря 2019 года № 316 «Об утверждении Порядка заключения соглашений о сотрудничестве между застройщиком и муниципальным образованием город Пермь для развития сети социальной инфраструктуры города Перми» // Официальный сайт муниципального образования город Пермь. URL: <https://www.gorodperm.ru/actions/building-up/reestrsglasheniy/> (дата обращения: 26.05.2025).
54. Решение Арбитражного суда Пермского края от 12 апреля 2021 года по делу № А50-29417/2020.
55. Решение Арбитражного суда Пермского края от 25 мая 2021 года по делу № А50-23874/2020.
56. Решение Городского собрания Сочи муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края от 28 июля 2021 года № 83 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки на территории муниципального образования город-курорт Сочи».
57. Решение Пермской городской Думы от 27 августа 2019 года № 171 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки города Перми, утвержденные решением Пермской городской Думы от 26 июня 2007 года № 143».
58. Решение Пермской городской Думы от 17 декабря 2019 года № 316 «Об утверждении порядка заключения соглашения о сотрудничестве между застройщиком и муниципальным образованием город Пермь для развития сети социальной инфраструктуры города Перми».
59. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 12 апреля 2022 года по делу № За-49/2022 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пунктов 1.2.9 и 1.2.10 раздела 1 Приложения № 7 к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 года № 524 “О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга”».
60. Саратовские депутаты хотят запретить строить жилье без инфраструктуры // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5979122> (дата обращения: 15.08.2023).
61. Средние цены жилых помещений разных типов на первичном рынке жилья в Российской Федерации (в 2024 году) // Росстат. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/sred\\_cen\\_perv\\_4kv-2024.xlsx](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/sred_cen_perv_4kv-2024.xlsx) (дата обращения: 05.03.2024).



62. Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».
63. Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».
64. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
65. Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры».
66. Федеральный закон от 26 декабря 2024 года № 486-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

**Т. Д. Полиди, И. В. Игуменов**

## **Глава 7. Апартаменты и многофункциональные здания: тенденции развития и предложения по правовому регулированию<sup>1</sup>**

### **7.1. Введение**

В течение более трех десятилетий своего развития рынок недвижимости в России претерпел различные изменения в части институционального устройства, правового обеспечения, устойчивости и надежности экономических отношений. Такие изменения отражали общее развитие российской экономики, появление новых задач развития городов, повышение требований граждан к качеству городской среды, усиление дифференциации спроса населения и бизнеса на недвижимость.

Одной из тенденций рынков недвижимости крупных российских городов последних 15 лет было масштабное развитие рынка апартаментов – нежилых помещений, используемых для проживания. В настоящее время такое строительство существенно сокращается в крупнейших городах – Москве и Санкт-Петербурге<sup>2</sup>, но продолжается в некоторых других крупных городах.

Развитие такого специфического формата строительства нежилых зданий с апартаментами было связано со следующими причинами. В 2000-е годы в крупных городах осуществлялось активное жилищное строительство. Со временем потенциал точечной застройки в границах сложившихся городских районов был исчерпан (в центральных и срединных частях города количество земельных участков, пригодных для строительства многоквартирных домов, стремительно сократилось), массовое строительство жилья стало возможным лишь на периферии городов. Первыми с данной проблемой столкнулись Москва и Санкт-Петербург. Толчком

<sup>1</sup> Глава подготовлена в том числе на основе исследований, выполненных Институтом экономики города по заказу Департамента градостроительной политики города Москвы в рамках оказания услуг по государственному контракту «Подготовка в целях обеспечения сбалансированного градостроительного развития Москвы предложений, включая проекты нормативных правовых актов, направленных на формирование системы правового регулирования создания и эксплуатации объектов капитального строительства нежилого назначения с возможностью размещения в таких объектах помещений, предназначенных для постоянного проживания» (2015).

<sup>2</sup> Например, в Москве в последнее время стали более строго относиться к строительству зданий с апартаментами, в том числе признавая нарушения разрешенного использования земельных участков и зданий в таком случае (см. постановление Арбитражного суда г. Москвы от 11 октября 2024 года по делу № А40-52226/2024, URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/6b127f0a-5d0e-4c70-a82a-c6e6e3fea9e2> (дата обращения: 23.12.2025)).



к развитию рынка апартментов послужил экономический кризис 2008 года, в результате которого спрос на коммерческую недвижимость снизился, в то время как спрос на жилую недвижимость остался стабильно высоким. Для снижения убытков застройщики осуществляли «перепрофилирование» построенных офисных помещений под апартменты – нежилые помещения, фактически приобретаемые гражданами для проживания.

Дополнительными стимулами к строительству апартментов послужили также причины, способствующие как удешевлению их строительства по сравнению с жильем, так и повышению спроса на них:

- запрет жилищного строительства в определенных зонах города при отсутствии запрета на строительство нежилых зданий, в том числе гостиниц (под видом которых зачастую строились и продолжают строиться апартменты);
- отсутствие требований к обеспечению социальной инфраструктурой при строительстве нежилых зданий;
- более мягкие требования к инсоляции нежилых помещений по сравнению с соответствующими требованиями к жилым помещениям<sup>3</sup>, что обусловило возможность более плотной (следовательно, более прибыльной) застройки земельного участка при возведении нежилых зданий;
- стабильный спрос на апартменты со стороны обеспеченных слоев населения, предпочитающих жилье элит-класса в центральных районах города, а также групп населения, заинтересованных в относительно недорогом квазижилье небольшой площади, в том числе граждан, инвестирующих в такое квазижилье с целью сдачи его в аренду.

В результате действия указанных факторов в настоящее время апартменты продолжают пользоваться значительным спросом: указанный сегмент рынка во многих крупных городах уверенно конкурирует с классическими жилыми помещениями – квартирами в многоквартирных домах.

Законодательные попытки урегулировать статус апартментов предпринимаются уже достаточно длительное время. Еще в 2018 году по инициативе Минстроя России в Государственную Думу Российской Федерации был внесен проект федерального закона № 488847-7<sup>4</sup>, в соответствии с которым предлагалось:

- закрепить в Жилищном кодексе Российской Федерации (далее – ЖК РФ) понятие многофункционального дома как объекта капитального строительства (здания) или его обособленной части, в которых расположены жилые апартменты (для проживания граждан) и нежилые апартменты (для любых нежилых целей, за исключением целей, которые представляют опасность для жизни и здоровья граждан или несовместимых по иным причинам с постоянным проживанием граждан в жилых апартментах в том же здании), а также общее имущество собственников жилых и нежилых апартментов в многофункциональном здании (при этом земельный участок предлагалось не включать в состав общего имущества);
- предусмотреть в ЖК РФ жилые апартменты как разновидность жилых помещений;

<sup>3</sup> См. СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий», СанПиН 1.2.3685-21 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания».

<sup>4</sup> Авторы принимали участие в разработке концепции данного законопроекта.



- установить в ЖК РФ прямой запрет на проживание в помещениях, не являющихся жилыми помещениями<sup>5</sup>;
- зафиксировать требования к жилым апартаментам, нежилым апартаментам и многофункциональным домам (к их предельным параметрам) в градостроительном регламенте;
- допустить перевод жилых апартаментов в нежилые апартаменты и наоборот при соблюдении ряда установленных требований;
- установить требования к управлению такими многофункциональными домами.

Предлагаемое регулирование было предложено распространить на многофункциональные здания с апартаментами, которые будут построены после введения нового регулирования. Относительно уже построенных зданий с апартаментами законопроектом предлагалось предоставить право субъектам Российской Федерации устанавливать специальные временные правила перевода нежилых помещений в указанных зданиях в жилые апартаменты при соблюдении установленных условий такого перевода (главным таким условием должно было быть обеспечение безопасности проживания граждан в жилых апартаментах). При этом предлагалось, чтобы при утверждении таких правил можно было в разумных пределах отойти от требований к жилым помещениям, предусмотренным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом».

Указанный законопроект встретил острую критику со стороны органов публичной власти<sup>6</sup>, а также со стороны Верховного суда Российской Федерации<sup>7</sup>, поскольку:

- факт признания апартаментов жилыми помещениями порождал дополнительные обязательства органов власти по созданию социальной инфраструктуры и парковочных мест;
- законопроект не отражал каких-либо существенных различий между режимами нежилых апартаментов и нежилых помещений;
- законопроект предлагал наделить субъекты Российской Федерации необоснованными полномочиями по урегулированию порядка перевода жилых апартаментов в нежилые апартаменты и нежилых апартаментов в жилые апартаменты, тогда как отношения по поводу перевода жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые уже урегулированы ЖК РФ<sup>8</sup>;
- перевод нежилых помещений (апартаментов) в жилые апартаменты в многофункциональном здании мог привести к конфликту интересов между собственниками, использующими апартаменты для постоянного проживания, и собственниками, использующими нежилые апартаменты для предпринимательской деятельности.

<sup>5</sup> Подобный запрет уже установлен в пункте 2 статьи 23 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»: «Предоставление гражданам для постоянного или временного проживания нежилых помещений не допускается». По неизвестным авторам причинам данный законодательный запрет полностью игнорируется на практике.

<sup>6</sup> См., например, заключение Правового управления аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «По проекту федерального закона № 488847-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях регулирования правового статуса многофункциональных домов и жилых апартаментов». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/488847-7> (дата обращения: 01.07.2025)

<sup>7</sup> См. письмо Верховного суда Российской Федерации от 27 сентября 2018 года № 4-ВС-6922/18 «О проекте федерального закона № 488847-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях регулирования правового статуса многофункциональных домов и жилых апартаментов». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/488847-7> (дата обращения: 01.07.2025)

<sup>8</sup> См. главы 3 ЖК РФ.



В экспертном сообществе также отмечали необходимость более детального регулирования на федеральном уровне основных базовых требований к условиям признания апартamentов жилыми помещениями<sup>9</sup>.

В том же году Минстроем России был подготовлен еще один законопроект, разрешающий регистрацию граждан по месту пребывания в помещениях, имеющих статус «предназначенные для временного проживания граждан»<sup>10</sup>, к которым в том числе были отнесены апартamentы. Однако данный законопроект так и не был внесен в Государственную Думу Российской Федерации.

В соответствии с еще одной законодательной инициативой предлагалось внести изменения в Федеральный закон от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в части определения понятия «средство размещения», указав на возможность их расположения только в нежилом фонде<sup>11</sup>, но и она не нашла поддержки.

В конце 2020 года определиться с правовым статусом апартamentов поручил Президент России В. В. Путин<sup>12</sup>. По результатам его поручения весной 2021 года группа сенаторов внесла в Государственную Думу новый законопроект о статусе апартamentов, который частично воспроизводил предложения своего «предшественника» – законопроекта 2018 года, но содержал новые аспекты правового регулирования статуса апартamentов, в частности, предусматривал<sup>13</sup>:

- установление запрета на расположение на одной лестничной площадке в многофункциональном здании жилых и нежилых помещений, в том числе условие о возможности перевода только всех жилых помещений на лестничной клетке в нежилые помещения и наоборот;
- распространение на собственников жилых помещений в многофункциональных зданиях ряда гарантий, аналогичных гарантиям собственникам жилых помещений в многоквартирных домах (в частности, состав вопросов, входящих в компетенцию общего собрания собственников, условия принятия решений общего собрания собственников помещений (такие вопросы принимаются большинством голосов от общего числа голосов принимающих участие в соответствующем собрании));
- право субъектов Российской Федерации устанавливать региональные нормативы градостроительного проектирования в отношении многофункциональных зданий (в том числе в части обеспечения объектами социальной и иной инфраструктуры);

<sup>9</sup> Минстрой России вынес на обсуждение законопроект об апартаментах. Комментарий эксперта // Единый ресурс застройщиков. URL: <https://erzrf.ru/news/minstroy-rossii-vynes-na-obsuzhdeniye-zakonoprojekt-ob-apartamentakh-kommentariy-eksperta> (дата обращения: 13.11.2024).

<sup>10</sup> См. проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации”» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/79240/> (дата обращения: 13.11.2024).

<sup>11</sup> См. проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 1, 5 и 10 Федерального закона “Об основах туристской деятельности в Российской Федерации” (в части правового регулирования предоставления гостиничных услуг и классификации объектов туристской индустрии)» // Система обеспечения законодательной деятельности ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/837132-7> (дата обращения: 13.11.2024).

<sup>12</sup> См. подпункт «Г» пункта 8 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам совместного заседания Государственного совета и Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, состоявшегося 23 декабря 2020 года, № Пр-45ГС // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64900> (дата обращения: 13.11.2024).

<sup>13</sup> См. проект Федерального закона № 1162929-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи со строительством многофункциональных зданий». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1162929-7> (дата обращения: 01.07.25).



- установление запрета на использование жилых помещений в многофункциональных зданиях в целях предоставления по договорам социального найма;
- распространение норм Федерального закона от 30 декабря 2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» на случаи строительства многофункциональных зданий.

Однако за скобками этого законопроекта осталась проблема уже построенных зданий с апартаментами, что было его главным недостатком.

К сожалению, вопрос о правовом статусе апартаментов остается открытым до сих пор. В октябре 2023 года в Минстрое России заявляли, что определение апартаментов в российском законодательстве появится, но приравнивать их к жилью не планируется<sup>14</sup>. В конце 2024 года вице-премьер России Марат Хуснуллин заявил, что разработка законопроекта об апартаментах зашла в тупик из-за диаметральных мнений в регионах по этому вопросу<sup>15</sup>. В итоге в январе 2025 года законопроект был окончательно отклонен Государственной Думой Российской Федерации<sup>16</sup>.

## 7.2. Правовое положение апартаментов на рынке недвижимости в России

Сегодня российское законодательство знает только две формы зданий – жилые и нежилые, а также две формы помещений – жилые и нежилые. Однако в последние десятилетия как российская, так и международная практика всё больше идет в сторону расширения такой линейки и создания многофункциональных зданий, в которых жилая функция сочетается с некоторыми нежилыми функциями.

С правовой точки зрения в России здания с так называемыми «апартаментами» пока находятся в серой зоне (стоит напомнить, что в соответствии с пунктом 2 статьи 23 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» «предоставление гражданам для постоянного или временного проживания нежилых помещений не допускается»). К сожалению, как уже было показано выше, все попытки законодательно урегулировать многофункциональные здания пока не увенчались успехом, несмотря на большое число проблем.

Вместе с тем необходимо отметить, что несмотря на отсутствие норм федерального регулирования, так или иначе определяющих правовой режим апартаментов, в столице в 2024 году на законодательном уровне были введены штрафы за использование нежилой недвижимости (к которой относятся в том числе апартаменты) в качестве жилой<sup>17</sup>. Соответствующие действия стали квалифицироваться в качестве

<sup>14</sup> Минстрой: апартаменты не собираются приравнивать к жилью // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/news/2023/10/19/1001508-minstroj-apartamenti-ne-sobirayutsya> (дата обращения: 13.11.2024).

<sup>15</sup> Хуснуллин дал объяснение отсутствию консенсуса по закону об апартаментах // РБК Недвижимость. URL: <https://realty.rbc.ru/news/65fc0b399a794760f6a8dda4> (дата обращения: 13.11.2024).

<sup>16</sup> См. постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 2025 года № 7732-8 ГД «О проекте федерального закона № 1162929-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи со строительством многофункциональных зданий».

<sup>17</sup> Законом города Москвы от 5 июня 2024 года № 20 «О внесении изменений в статью 6.7 Закона города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» КоАП г. Москвы дополнен новым составом административного правонарушения: «нарушение установленных законами города Москвы, иными нормативными правовыми актами города Москвы, правоустанавливающими документами на землю, проектной и иной документацией, определяющей условия использования земельного участка, требований и ограничений по использованию земельного участка, выразившееся в строительстве, реконструкции на таком земельном участке нежилого здания, строения, сооружения, которые или части



правонарушений как в отношении реконструированных зданий, так и объектов нового строительства.

В своем обзоре рынка апарт-апартаментов в России Единый институт развития в жилищной сфере (акционерное общество ДОМ.РФ)<sup>18</sup> отмечает, что в России по состоянию на 1 сентября 2023 года осуществлялось строительство апарт-апартаментов совокупной площадью 7 млн кв. м, что составило примерно 6 % от общего объема строящегося «жилья». Наибольший темп роста рынка строительства апарт-апартаментов, который пришелся на период 2021–2022 годов, был отмечен в курортных городах Краснодарского края и Республики Крым, что было обусловлено развитием сегмента рекреационных апарт-апартаментов, приобретаемых в инвестиционных целях (для последующей сдачи в аренду или временного проживания).

Однако, как утверждают авторы исследования, с 2023 года темпы роста объемов строительства апарт-апартаментов начали снижаться, что в условиях отсутствия правового регулирования статуса апарт-апартаментов и принятия поправок в Налоговый кодекс Российской Федерации, отменяющих освобождение услуг застройщиков от налога на добавленную стоимость (НДС) при продаже апарт-апартаментов<sup>19</sup>, может существенным образом отразиться на уровне спроса на указанные объекты и, соответственно, привести к росту их стоимости.

Рост спроса и более низкая по отношению к жилым помещениям стоимость строительства апарт-апартаментов привели к стремительному наращиванию объемов их строительства. На этом рынке представлены как проекты нового строительства (апарт-апартаменты в составе многофункциональных зданий и гостиниц<sup>20</sup>), так и проекты реконструкции (переоборудования) существующих зданий (зданий бывших производств, реконструируемых под апарт-апартаменты типа «лофт»<sup>21</sup>).

Ввиду отсутствия должного правового регулирования отношений по проектированию и строительству зданий с апарт-апартаментами на практике участниками отношений используются различные правовые схемы приобретения прав на них, в том числе:

которых фактически предназначены для постоянного или временного проживания физических лиц, а равно в переустройстве, перепланировке, переоборудовании расположенных на таком земельном участке нежилого здания, строения, сооружения (их частей) для постоянного или временного проживания физических лиц» (часть 1.3 статьи 6.7 КоАП г. Москвы).

<sup>18</sup> ДОМ.РФ: предложение строящихся апарт-апартаментов в России увеличилось почти вдвое с начала 2021 года. URL: <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/media/news/dom-rf-predlozhenie-stroyashchikhsya-apartamentov-v-rossii-uvelichilos-pochti-vdvoe-s-nachala-2021-g/> (дата обращения: 13.11.2024).

<sup>19</sup> Пунктом 23.1 части 3 статьи 149 НК РФ до 2023 года было предусмотрено, что к операциям, не подлежащим налогообложению, относятся услуги застройщика, оказываемые на основании договора участия в долевом строительстве, заключенного в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», согласно которому объектами долевого строительства являются жилые дома либо входящие в состав многоквартирных домов жилые и (или) нежилые помещения, машино-места. Федеральным законом от 31 июля 2023 года № 389-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и о приостановлении действия абзаца второго пункта 1 статьи 78 части первой Налогового кодекса Российской Федерации» в данное положение НК РФ внесено уточнение, согласно которому положения пункта 23.1 части 3 статьи 149 НК РФ не применяются в отношении услуг застройщика, оказываемых при строительстве помещений, предназначенных для временного проживания (без права на постоянную регистрацию).

<sup>20</sup> Новыми драйверами рынка недвижимости в Новосибирске могут стать апарт-апартаменты // Континент Сибирь. URL: <https://ksonline.ru/494505/novymi-drajverami-rynka-nedvizhimosti-v-novosibirske-mogut-stat-apartamenty/> (дата обращения: 13.11.2024).

<sup>21</sup> Завершено строительство апарт-комплекса Kazakov Grand Loft // Градостроительный комплекс Москвы. URL: <https://stoi.mos.ru/news/zavershieno-stroitelstvo-apart-kompleksa-kazakov-grand-loft> (дата обращения: 13.11.2024).



- купля-продажа апартментов по схеме, предусматривающей заключение предварительного договора купли-продажи;
- купля-продажа доли в праве собственности на многофункциональное здание;
- купля-продажа апартментов по договору участия в долевом строительстве;
- пользование апартментами на основании договора аренды.

Выбор в пользу каждой из указанных схем зависит от модели взаимодействия субъектов правоотношений, а также от целей участников договорных отношений (приобретение апартментов для личного использования, покупка в целях дальнейшего получения дохода от сдачи в аренду и т. п.).

Апартменты, де-юре являющиеся нежилыми помещениями, а де-факто создаваемые и используемые для проживания граждан, на наш взгляд, с одной стороны, являются следствием целого ряда пробелов в правовом регулировании, а с другой стороны, следствием грубого нарушения на практике существующего законодательства. Признаки и виды жилых помещений определены законодателем исчерпывающе (статьи 15–17 ЖК РФ), в связи с чем апартменты, будучи помещениями, юридически не соответствующими указанным признакам, относятся к нежилым помещениям.

С точки зрения законодательства о градостроительной деятельности многофункциональные здания с апартментами относятся к нежилым зданиям и их назначение определяется видом разрешенного использования земельного участка и объекта капитального строительства, установленными правилами землепользования и застройки (часть 2 статьи 37 ГрК РФ). На практике здания с апартментами в основном размещаются на земельных участках с видами разрешенного использования, предусматривающими строительство нежилых зданий (многофункциональных зданий, офисных зданий, гостиниц, иных нежилых зданий), как правило, в общественно-деловых зонах, в которых не разрешено жилищное строительство.

На практике под апартментами обычно понимают либо роскошные номера в гостиницах (отелях), либо просторные квартиры, расположенные в элитных жилых комплексах. Самая распространенная ассоциация заключается в сравнении апартментов с жилыми помещениями (квартирами). При этом апартменты с правовой точки зрения не могут быть отнесены к жилым помещениям. В соответствии с частью 2 статьи 15 ЖК РФ *«жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для **постоянного проживания** граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства)»*. Жилой дом (его часть), квартира (ее часть) и комната являются видами жилых помещений (часть 1 статьи 16 ЖК РФ).

Особым видом зданий с апартментами являются гостиницы, а именно их подвид – апарт-отели.

Статьей 1 Федерального закона от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» предусмотрено следующее определение гостиницы: *«Гостиница – тип средства размещения, в котором предоставляются гостиничные услуги и которое соответствует требованиям, установленным положением о классификации средств размещения, утвержденным Правительством Российской Федерации»*.

Представляется, что многие вопросы относительно апартментов как помещений в гостинице до конца не были прояснены<sup>22</sup>, в том числе в части правового статуса

<sup>22</sup> Следует также отметить, что до 1 сентября 2021 года вид разрешенного использования земельных участков с кодом 4.7 «Гостиничное обслуживание» в Классификаторе видов разрешенного использования земельных участков, утвержденном приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10 ноября 2020 года № П/0412, содержал следующие описание: «Размещение гостиниц, а также



гостиниц как объектов недвижимости. Главный из таких вопросов: может ли номерной фонд гостиницы состоять из отдельных объектов недвижимости – помещений, в том числе находящихся в собственности различных лиц? С формально юридической точки зрения такого запрета не было и нет, как нет и запрета на создание гостиницы в части здания. Единственный запрет установлен в отношении размещения гостиниц в жилых помещениях<sup>23</sup>, что не запрещает размещать гостиницы в нежилых помещениях в многоквартирных домах.

Положительный ответ на такой вопрос был дан совсем недавно, в конце 2024 года. Положением о классификации средств размещения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2024 года № 1951, предусмотрено, что «к типу средств размещения “гостиница” относятся средства размещения, в которых предоставляются услуги средств размещения и которые используются для временного размещения и обеспечения временного проживания физических лиц в помещениях (номерах), в том числе многоместных, расположенных в здании (строении), части здания (строения) с отдельным входом или в нескольких зданиях, строениях (корпусах) при условии наличия отдельного входа в здание, строение (корпус), объединенных одной территорией, **находящихся под единым управлением юридического лица или индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность, связанную с использованием гостиницы, и являющегося собственником (арендатором) средства размещения или лицом, уполномоченным собственником средства размещения или собственниками помещений (номеров) в составе средства размещения**».

Согласно классификации средств размещения, утвержденной Правительством Российской Федерации, апарт-отель – это один из видов гостиниц, к номерам в котором установлены определенные требования к площади, техническому оснащению, оснащению мебелью и инвентарем, предметам санитарно-гигиенического оснащения номеров<sup>24</sup>.

Таким образом, создание и деятельность гостиниц, отдельные номера в которых (апартаменты) находятся в собственности различных лиц, отвечают установленным требованиям и находятся под единым управлением юридического лица или индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность, связанную с использованием гостиницы, является легитимной с точки зрения законодательства о гостиничной деятельности.

К важнейшим проблемным правовым вопросам существования апарт-отелей как используемых для проживания граждан нежилых помещений следует отнести:

- 1) нарушение требований по обеспечению граждан социальной инфраструктурой и парковочными местами;
- 2) невозможность регистрации граждан по месту жительства в апартаментах;
- 3) распространение на собственников апарт-отелей имущественных налогов как на нежилые помещения;

иных зданий, используемых с целью извлечения предпринимательской выгоды из предоставления жилого помещения для временного проживания в них». Однако приказом Росреестра от 30 июля 2021 года № П/0326 с 1 сентября 2021 года из описания данного вида разрешенного использования соответствующая формулировка была исключена.

<sup>23</sup> Часть 3 статьи 17 ЖК РФ.

<sup>24</sup> Положение о классификации средств размещения, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2024 года № 1951 «Об утверждении Положения о классификации средств размещения» (ранее действовавшее Положение о классификации гостиниц, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2020 года № 1860, утратившее силу с 1 января 2025 года).



- 4) распространение на собственников апарт-аментов правил обеспечения коммунальными услугами и оплаты коммунальных услуг по правилам их предоставления собственникам нежилых помещений;
- 5) применение к строительству зданий с апарт-аментами пониженных требований технического регулирования в отношении нежилых зданий;
- 6) конфликт интересов между собственниками апарт-аментов, которые используют соответствующие помещения для различных целей;
- 7) сложности управления общим имуществом собственниками апарт-аментов.

### ***Нарушение требований по обеспечению граждан социальной инфраструктурой и парковочными местами***

Законодательством о градостроительной деятельности механизм, увязывающий создаваемую застройку с требованиями обеспеченности объектами социальной инфраструктуры, парковочными местами и территориальной доступности таких объектов, предусмотрен только в отношении проектов в рамках комплексного развития территорий<sup>25</sup>. При реализации градостроительных проектов в иных форматах (включая «точечное» строительство) единообразный подход к закреплению требования об обеспеченности жилой застройки такими объектами инфраструктуры отсутствует, а нормативно-правовая практика соответствующего регулирования в отдельных субъектах Российской Федерации только начинает формироваться<sup>26</sup>.

С другой стороны, покупатели апарт-аментов, которые приобретают их для постоянного проживания, сталкиваются с проблемами доступности социальных услуг, что вынуждает их нести дополнительные экономические и временные издержки. Это, в свою очередь, приводит к перегрузкам существующих объектов социальной инфраструктуры (поликлиник, детских садов, школ) в связи с недоучетом потребности в таких объектах со стороны граждан, проживающих в апарт-аментах.

### ***Невозможность регистрации граждан по месту жительства в апарт-аментах***

В соответствии с жилищным законодательством (часть 2 статьи 15 ЖК РФ) «жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства)». В соответствии со статьей 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» местом жительства признаётся жилой дом, квартира, комната, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства.

С другой стороны, запрет на проживание в нежилых помещениях сформулирован в российском законодательстве неоднозначно. Прежде всего, такой запрет

<sup>25</sup> См. пункты 2.1, 6 части 1 статьи 68 ГрК РФ.

<sup>26</sup> См. Обзор судебной практики по вопросам обеспечения территории объектами социальной, коммунальной, транспортной инфраструктуры при реализации проектов жилищного строительства в городах России // Институт экономики города. URL: [https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/obzor\\_sudebnoi\\_praktiki\\_po\\_voprosam\\_obespecheniya\\_territorii\\_infrastrukturui.pdf](https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/obzor_sudebnoi_praktiki_po_voprosam_obespecheniya_territorii_infrastrukturui.pdf) (дата обращения: 03.07.2025).



отсутствует в жилищном законодательстве, хотя некоторым образом закреплён в смежном законодательстве о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Часть 2 статьи 23 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» устанавливает, что «предоставление гражданам для постоянного или временного проживания нежилых помещений не допускается». Двусмысленность в данном случае связана с тем, что законодатель установил запрет на *предоставление нежилого помещения*, а не на *проживание в нежилом помещении*. На практике данная норма к регулированию отношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением апартаментами, контролирующими органами не применяется.

Административная ответственность по статье 6.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) «Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта» на практике наступает при нарушении требований конкретного СанПиНа. Соответствующие же СанПиНы также не содержат четкого запрета на проживание граждан в нежилых помещениях. В частности, такой запрет отсутствует в СанПиНе 2.1.3684-21<sup>27</sup> и в СанПиНе 1.2.3685-21<sup>28</sup>.

Сама по себе невозможность зарегистрироваться по месту жительства в апартаментах не лишает их собственников гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав человека и гражданина<sup>29</sup>. Однако регулирование организации предоставления многих социальных услуг привязано именно к месту жительства граждан (то есть к регистрации по месту жительства<sup>30</sup>). Такие процедуры вынуждают собственников апартаментов пользоваться социальными услугами в том районе, где они зарегистрированы по месту жительства, а не там, где они реально проживают, что влечет дополнительные издержки.

<sup>27</sup> См. постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 года № 3 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 “Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий”».

<sup>28</sup> См. постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 года № 2 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 1.2.3685-21 “Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания”».

<sup>29</sup> В частности, в соответствии со статьей 43 Конституции Российской Федерации каждому человеку гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования,

<sup>30</sup> Например, в соответствии с частью 3 статьи 67 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» правила приема в государственные образовательные организации субъектов Российской Федерации и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать также прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация. См. также разделы 3, 5 Временных правил регистрации заявлений о постановке детей на учет, внесения изменений в имеющиеся заявления и направления детей на зачисление в государственные образовательные организации, реализующие программы дошкольного образования, подведомственные Департаменту образования города Москвы, утвержденные министром Правительства Москвы, руководителем Департамента образования города Москвы 14 июля 2014 года, которыми в том числе предусмотрено, что заявители, дети которых не зарегистрированы по месту жительства на территории, закрепленной за организацией и выбравшие в качестве основной организации дошкольное отделение образовательного комплекса, информируются, что их дети направляются в организацию на свободные места, оставшиеся после обеспечения местами детей, зарегистрированных по месту жительства на территории, закрепленной за организацией, в соответствии с порядком формирования электронного реестра.



### **Распространение на собственников апарт-апартаментов имущественных налогов как на нежилые помещения**

Апартаменты, будучи нежилыми помещениями, в соответствии с законодательством о налогах и сборах относятся к объектам налогообложения и облагаются налогом на имущество физических лиц в категории «иные здания, строения, сооружения, помещения» (см. пункт 1 статьи 401 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ)). Следовательно, в отношении апарт-апартаментов неприменимы налоговые вычеты, которые предусматривают уменьшение налоговой базы по налогу в отношении квартиры на величину кадастровой стоимости 20 кв. м общей площади этой квартиры (пункт 3 статьи 403 НК РФ).

Также, согласно требованиям статьи 406 НК РФ, налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) в размерах, не превышающих следующие проценты от кадастровой стоимости объекта налогообложения:

- 0,1 % в отношении жилых помещений;
- 2 % в отношении административно-деловых и торговых центров, а также нежилых помещений, назначение, разрешенное использование или наименование которых в соответствии со сведениями, представленными в ЕГРН, предусматривает размещение офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания либо которые фактически используются для размещения указанных объектов;
- 2,5 % в отношении объектов налогообложения, кадастровая стоимость каждого из которых превышает 300 млн руб.;
- 0,5 % в отношении прочих объектов налогообложения.

Поскольку апартаменты не относятся к жилым помещениям, к ним не может быть применена ставка 0,1 %. Необходимость применения к апарт-апартаментам других процентных ставок обусловлена функциональным назначением здания, в котором расположены апартаменты, а также стоимостью таких апарт-апартаментов. В случаях, когда апартаменты располагаются в составе многофункциональных зданий, апартаменты будут признаны нежилыми помещениями, размещенными в составе деловых (торговых) центров, а, следовательно, к ним будут применены налоговая ставка в размере 2 %. Если же апартаменты будут расположены в здании гостиничного типа, то к ним будет применена ставка в размере 0,5 % от кадастровой стоимости.

Для снижения налоговой нагрузки на граждан, постоянно проживающих в апарт-апартаментах в г. Москве, облагаемых по повышенной ставке 1,5 %, с 2016<sup>31</sup> года в законе «О налоге на имущество физических лиц» предусмотрена льгота, снижающая налоговую ставку до 0,5 %. В целях применения указанной льготы Правительством Москвы утвержден реестр апарт-апартаментов<sup>32</sup>, в котором представлены сведения о 47 апарт-апартаментах, одновременно удовлетворяющих ряду нормативных условий (в частности, площадь таких апарт-апартаментов (нежилого помещения) не должна превышать 300 кв. м, кадастровая стоимость одного квадратного метра таких апарт-апартаментов (нежилого помещения) должна составлять не менее 100 тыс. руб. и др.<sup>33</sup>).

<sup>31</sup> См. Закон г. Москвы от 28 сентября 2016 года № 30 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 19 ноября 2014 года № 51 «О налоге на имущество физических лиц».

<sup>32</sup> См. постановление Правительства Москвы от 26 октября 2016 года № 706-ПП «Об утверждении реестра апарт-апартаментов для целей предоставления льготы по налогу на имущество физических лиц».

<sup>33</sup> См. постановление Правительства Москвы от 26 октября 2016 года № 705-ПП «О Порядке формирования реестра апарт-апартаментов для целей предоставления льготы по налогу на имущество физических лиц».



Собственникам таких апартamentов – физическим лицам предоставляется льгота по налогу на имущество, рассчитываемая по специальной формуле<sup>34</sup>.

***Распространение на собственников апартamentов правил обеспечения коммунальными услугами и оплаты коммунальных услуг по правилам их предоставления собственникам нежилых помещений***

Проживающие в апартаментах граждане, как правило, не относятся к категориям потребителей, для которых законом устанавливаются льготные тарифы оплаты коммунальных услуг.

Так, например, оплата собственниками апартamentов электроэнергии производится по тарифам, установленным для нежилых помещений, которые можно использовать в коммерческих целях (в соответствующих случаях «льготные» тарифы, установленные для населения, не применяются<sup>35</sup>). В частности, в соответствии с пунктом 71 постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 года № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» при утверждении цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность), поставляемую населению, проживающему в городских и сельских населенных пунктах в зависимости от региональных особенностей, социальных и экономических факторов, сложившихся в субъекте Российской Федерации, по решению исполнительного органа соответствующего субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов применяются понижающие коэффициенты от 0,7 до 1.

В сфере водоснабжения и водоотведения тарифы также устанавливаются с учетом категорий потребителей<sup>36</sup>, при этом размер тарифа для категории «население», как правило, значительно ниже размера тарифов для иных категорий потребителей.

***Применение к строительству зданий с апартаментами пониженных требований технического регулирования в отношении нежилых зданий***

Отсутствие законодательного регулирования особого статуса многофункциональных зданий с апартаментами привело к появлению законодательных пробелов в регулировании вопросов их проектирования и строительства. Поскольку специальных требований, в том числе и градостроительных, к проектированию и строительству таких зданий не предусматривалось, на практике их проектирование и строительство осуществлялось с соблюдением правил, предусмотренных для проектирования и строительства нежилых зданий.

Следовательно, на здания с апартаментами, изначально возводимые как объекты капитального строительства нежилого назначения, распространяются нормы законодательства о градостроительной деятельности и законодательства о техническом регулировании, предусмотренные для соответствующих нежилых объектов, которые отличаются от требований к объектам жилого назначения.

<sup>34</sup> Сумма налога, исчисленная налогоплательщику в отношении соответствующего требованиям апартамента, уменьшается на сумму, определяемую по формуле, которая предусмотрена частью 7 статьи 1.1 Закона г. Москвы от 19 ноября 2014 года № 51 «О налоге на имущество физических лиц».

<sup>35</sup> В силу пункта 5 статьи 23 Федерального закона от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» допускается установление цен (тарифов) на электрическую энергию, поставляемую населению и приравненным к нему категориям потребителей, цен (тарифов) на услуги по передаче электрической энергии на уровне, отличном от уровня, на котором устанавливаются цены (тарифы) для других категорий потребителей.

<sup>36</sup> См. статью 6.1 Федерального закона от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», а также постановление Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 года № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения».



Так, например, в соответствии с частью 1 статьи 22 Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» здания должны быть спроектированы таким образом, чтобы в жилых помещениях была обеспечена достаточная продолжительность инсоляции или солнцезащита в целях создания безопасных условий проживания независимо от его срока. Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 года № 2 утверждены санитарные правила и нормы СанПиН 1.2.3685-21 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания», которыми установлена в том числе нормируемая продолжительность непрерывной инсоляции для помещений жилых и общественных зданий (минимальная продолжительность в отношении указанных двух типов зданий установлена в одинаковых значениях). Однако указанные требования применяются только в отношении либо жилых зданий, либо в отношении отдельных групп объектов социальной инфраструктуры (общественных зданий).

Несмотря на отсутствие в законодательстве понятия «многофункциональное здание» и регулирования проектирования и строительства таких зданий, в 2014 году Минстроем России разработан Свод правил СП 160.1325800.2014 «Здания и комплексы многофункциональные. Правила проектирования», утвержденный приказом Минстроя России от 7 августа 2014 года №440/пр (далее также – СП 160.1325800.2014). В 2019 году Федеральным автономным учреждением «Федеральный центр нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве», подведомственным Минстрою России, разработано Методическое пособие по проектированию архитектурно-планировочных решений многофункциональных зданий и комплексов, которое также содержит рекомендации по проектированию жилых помещений в многофункциональных зданиях.

Согласно СП 160.1325800.2014 многофункциональное здание – это здание, включающее в свой состав два и более функционально-планировочных компонента, взаимосвязанных друг с другом через помещения общего пользования. СП 160.1325800.2014 распространяется на проектирование и строительство новых, реконструируемых и капитально ремонтируемых многофункциональных зданий высотой до 75 м с размещением общественных помещений на этажах, расположенных не выше 55 м, и имеющих заглубление подземной части до 15 м, а также многофункциональных комплексов и участков данных зданий и комплексов.

В основном положения СП 160.1325800.2014 в той части, где речь идет о требованиях к жилым помещениям, отсылают к нормам свода правил СП 54.13330.2022. Свод правил. Здания жилые многоквартирные. СНиП 31-01-2003 (далее – СП 54.13330.2022), в том числе в части:

- высоты этажей и помещений (пункт 6.1.6);
- требований к жилым помещениям в виде квартир, в том числе по составу и планировочным параметрам (пункт 6.2.1);
- требований к инсоляции жилых комнат номеров гостиниц и общежитий, в том числе квартирного типа<sup>37</sup> (пункт 6.2.2);
- размещения площадки различного назначения для жильцов, сотрудников и посетителей (пункт 6.1.10);
- ограничения по размещению, технологии производства и режиму работы в соответствии с требованиями безопасности проживания при размещении смежно жилых и общественных помещений (пункт 6.1.12).

Вместе с тем СП 160.1325800.2014 предусмотрены и некоторые особенности, касающиеся жилых помещений в многофункциональных зданиях, например:

<sup>37</sup> Примечательно, что в СП 160.1325800.2014 вообще не упоминается термин «апартамент».



- запрет размещения индивидуальных бань и саун квартир смежно, над и под жилыми комнатами соседних квартир (пункт 6.3.4);
- запрет размещения технических помещений, в которых размещается оборудование, являющееся источником шума и вибраций (вентиляционные камеры, шахты и машинные отделения лифтов, тепловые пункты и др.), над и под жилыми и общественными помещениями с постоянным пребыванием людей (пункт 8.3).

В этой связи при разработке системы технических требований к многофункциональным зданиям, включая требования к расположенным в них помещениям, учитывать положения действующих нормативно-технических документов в соответствующей части (см. раздел 4 настоящей главы).

### ***Конфликт интересов между собственниками апартментов, которые используют соответствующие помещения для различных нужд***

Законодательство Российской Федерации не предусматривает самостоятельного регулирования комплекса прав и обязанностей собственников апартментов, предназначенных для проживания граждан, отличных от прав и обязанностей по использованию иных нежилых помещений в том же здании.

Данная ситуация порождает противостояние между двумя группами собственников нежилых помещений в одном здании: собственниками, использующими апартменты как жилье, и собственниками, использующими «апартменты» для предпринимательской деятельности (например, для сдачи в аренду под офисы<sup>38</sup>). Особенно острые ситуации возникают при размещении таких помещений на одном этаже здания. Формально собственник апартментов, сдающий их в аренду под офис, является законопослушным, поскольку использует такие апартменты в соответствии с их юридическим статусом нежилого помещения. Судебная практика, складывающаяся по указанному вопросу, является противоречивой<sup>39</sup>.

### ***Сложности управления общим имуществом собственников апартментов***

Общие особенности правового режима общего имущества собственников помещений в здании были определены в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) относительно недавно, несмотря на то, что институт общего имущества в многоквартирном доме был урегулирован в ЖК РФ уже с 2004 года. В 2021 году ГК РФ был дополнен новой главой 17.1 «Право собственности и другие вещные права на здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, помещения и машино-места»<sup>40</sup>, нормы которой определяли в числе прочего режим общего имущества собственников помещений в здании или сооружении. В 2023 году

<sup>38</sup> Аргументация таких собственников сводится к ссылке на нормы ЖК РФ, согласно которым допускается использование жилого помещения для осуществления профессиональной деятельности или индивидуальной предпринимательской деятельности проживающими в нем на законных основаниях гражданами (см. часть 2 статьи 17 ЖК РФ).

<sup>39</sup> Так, в одном из споров суд удовлетворил иск об обязанности прекратить использование нежилого помещения (апартментов) с нарушением его целевого назначения (для проживания), и отметил, что «жилые комнаты в апартментах функционально предназначены для проживания». Спор основывался на действиях ответчика, который, являясь собственником соседних с истцом «апартментов», сдал их «под офис» путем заключения договоров аренды с юридическими лицами с большим штатом сотрудников (см. апелляционное определение Московского городского суда от 28 мая 2013 года по делу № 11-14206/13). В аналогичном споре требование собственника апартментов об обязанности не чинить препятствий в пользовании апартментами для офисных целей было удовлетворено (см. постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 26 ноября 2012 года по делу № 09АП-32741/12).

<sup>40</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 430-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации».



в ГК были внесены поправки<sup>41</sup>, определяющие правовые основы общего имущества собственников недвижимых вещей, в том числе по вопросам определения долей в праве общей собственности на общее имущество, а также по вопросам владения, пользования и распоряжения общим имуществом.

В силу пункта 2 статьи 287.4 ГК РФ собственнику помещения в здании принадлежит доля в праве собственности на общее имущество в таком здании. К общему имуществу относятся (пункты 3, 4 статьи 287.5 ГК РФ):

- вспомогательные помещения (например, технические этажи, чердаки, технические подвалы, в которых имеются инженерные коммуникации, обслуживающие более одного помещения в этом здании);
- крыши, ограждающие конструкции этого здания;
- механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся за пределами или внутри помещений и обслуживающее более одного помещения;
- земельный участок с элементами озеленения и благоустройства, занятый зданием (в случаях, установленных ГК РФ или федеральным законом).

В настоящее время законом не установлено распространение режима общего имущества на земельный участок, на котором расположено нежилое здание, в отличие от земельного участка многоквартирного дома<sup>42</sup>.

Статьи 123.12–123.14 ГК РФ регулируют вопросы создания и деятельности товарищества собственников недвижимости, однако данные нормы являются слишком общими и не позволяют учесть особенности управления общим имуществом именно в многофункциональном здании с апартаментами, в котором имеет место сочетание интересов собственников помещений с жилой и нежилой функциями. В результате на практике управление всем комплексом помещений в таком здании с апартаментами осуществляется управляющей компанией на единых условиях, что не учитывает разнаправленность интересов их собственников<sup>43</sup>.

### 7.3. Судебная практика по вопросам, связанным с определением правового статуса апартаментов

Ввиду неурегулированности правового статуса апартаментов в настоящее время единый подход к определению правовой природы апартаментов и вытекающих из такой природы правовых последствий отсутствует и в судебной практике. Результаты проведенного анализа судебной практики по вопросам, связанным с определением правового статуса апартаментов, позволяют говорить о наличии двух групп основных судебных споров<sup>44</sup>:

<sup>41</sup> Федеральный закон от 24 июля 2023 года № 351-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации».

<sup>42</sup> См. статью 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

<sup>43</sup> Такой подход отчасти продиктован позицией Верховного суда Российской Федерации, согласно которой в соответствии с пунктом 1 статьи 6 ГК РФ к отношениям собственников помещений, расположенных в нежилом здании, возникающим по поводу общего имущества в таком здании, подлежат применению нормы законодательства, регулирующие сходные отношения, в частности статьи 249, 289 и 290 ГК РФ и 44–48 ЖК РФ (см. пункт 41 постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 23 июня 2015 года № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

<sup>44</sup> Фондом «Институт экономики города» был проведен выборочный анализ судебной практики, связанной с правовым статусом апартаментов, за период 2015 – май 2024 годов.



- 1) споры по вопросам применения градостроительного и земельного законодательства (по вопросам проектирования и строительства многофункциональных зданий с апартаментами), в том числе споры:
  - по размещению многофункциональных зданий в территориальных зонах, где не предусмотрена возможность жилищного строительства;
  - по выдаче разрешений на строительство многофункциональных зданий;
  - по правовой квалификации отношений, складывающихся при привлечении денежных средств граждан для строительства многофункциональных зданий;
  - по вопросу обеспеченности территории, планируемой для строительства многофункциональных зданий, объектами социальной инфраструктуры;
- 2) споры по вопросам применения жилищного и смежного законодательства (по вопросам правоотношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением апартаментами), в том числе споры, имеющие своим предметом:
  - отнесение апартаментов к категории жилых либо нежилых помещений;
  - перевод апартаментов в жилые помещения;
  - признание апартаментов помещениями, приобретенными для предпринимательской деятельности;
  - оплату жилищно-коммунальных услуг в апартаментах.

Ключевым вопросом, от решения которого зависит позиция суда по тому или иному аспекту правового статуса апартаментов, является вопрос о том, признаются ли апартаменты судом жилыми или нежилыми помещениями, а также вытекающий из него вопрос о пригодности апартаментов для постоянного проживания граждан.

Преимущественно суды склонны придерживаться позиции, согласно которой апартаменты являются нежилыми помещениями и поэтому не могут быть отнесены ни к разновидностям жилых помещений, ни к объектам жилищных прав, предусмотренных статьями 15, 16 ЖК РФ<sup>45</sup>. Так, например, в одном из решений суд отметил, что апартаменты «не могут рассматриваться как жилые помещения, предназначенные для постоянного проживания граждан и удовлетворения ими бытовых нужд, иначе говоря, не могут рассматриваться как квартиры, правовой статус которых определен пунктом 3 статьи 16 Жилищного кодекса Российской Федерации»<sup>46</sup>.

Однако в описаниях судебных решений нередко присутствуют термины, указывающие на отсутствие четко выраженной позиции об отнесении апартаментов к нежилым помещениям (встречаются термины «жилые апартаменты»<sup>47</sup>, «здания с апартаментами квартирного типа»<sup>48</sup>). Примечательно, что такие термины изначально формулируются органами местного самоуправления, ответственными за предоставление земельных участков для строительства, за выдачу разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию<sup>49</sup>. Наконец, сами судьи используют формулировки, указывающие на неопределенность подхода к определению

<sup>45</sup> См., например, апелляционное определение Свердловского областного суда от 5 октября 2016 года по делу № 33-17828/2016.

<sup>46</sup> Апелляционное определение Свердловского областного суда от 11 октября 2016 года по делу № 33-17810/2016.

<sup>47</sup> См. постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 11 ноября 2016 года № Ф06-14937/2016 по делу № А55-18910/2014.

<sup>48</sup> См. постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24 октября 2016 года № 09АП-47336/2016 по делу № А40-66573/16.

<sup>49</sup> В одном из судебных решений было отмечено, что, согласно разрешению на ввод объекта в эксплуатацию, вновь построенные объекты – вышеупомянутые квартиры – идентифицированы как апартаменты (см. постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 5 февраля 2016 года № 09АП-52810/2015 по делу № А40-101720/13).



правовой природы апартamentов<sup>50</sup>, что свидетельствует об актуальности проблемы определения правового статуса апартamentов.

Даже в тех случаях, когда судом апартamentы однозначно определяются как нежилые помещения, решение производных от такой позиции правовых последствий для их правообладателей не всегда является однозначным. Одним из таких производных вопросов можно считать вопрос о возможности распространения на апартamentы исполнительского иммунитета.

Так, в одном из судебных споров в Санкт-Петербурге рассматривался вопрос, касающийся возможности обращения взыскания по исполнительным документам на апартamentы, которые, по мнению должника, являются для него единственным пригодным для постоянного проживания помещением<sup>51</sup>. Право на исполнительский иммунитет закреплено в статье 446 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации, где предусмотрено, что взыскание по исполнительным документам *не может быть обращено на жилое помещение* (его части), если для гражданина-должника и членов его семьи, совместно проживающих в принадлежащем ему помещении, оно является *единственным пригодным для постоянного проживания помещением*. Частью 1 статьи 16 ЖК РФ установлен закрытый перечень видов жилых помещений, апартamentы к таковым не относятся, следовательно, исполнительский иммунитет не может быть распространен на апартamentы. Однако суд допускает в исключительных случаях возможность распространения исполнительского иммунитета на апартamentы в целях обеспечения конституционного права граждан на жилище. В данном деле суд указал, что при решении указанного вопроса необходимо оценить технические характеристики такого объекта (наличие инженерных коммуникаций), а также ответить на вопрос, отвечает ли такой объект признакам пригодности для постоянного проживания. При этом, как отметил суд, из приведенных обстоятельств не имеется оснований полагать, что апартamentы абсолютно непригодны к использованию в качестве такового и возможность проживания в них исключена.

Еще одной из проблем, крайне чувствительных на практике, является вопрос об инфраструктурной обеспеченности территорий, в границах которых расположены нежилые объекты, помещения в которых де-факто используются гражданами в целях постоянного проживания (апартamentы). В отсутствие федерального регулирования данного вопроса регионы берут инициативу в свои руки.

Так, например, Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга закреплено требование о том, что социальной инфраструктурой должны обеспечиваться не только территориальные зоны, застраиваемые жилой застройкой, но и зоны, в которых расположены номера/апартamentы гостиниц<sup>52</sup>. В случаях, когда застройщик не берет на себя обязательства по созданию объектов социальной инфраструктуры, ему может быть отказано в выдаче разрешения на строительство. Такой случай рассматривался в одном из судебных споров, в рамках которого истец

<sup>50</sup> В одном из решений суд высказал позицию, что «хотя апартamentы не относятся к жилым помещениям, но используются для проживания людей» (См. Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 5 апреля 2016 года по делу № 33-3360/2016).

<sup>51</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11 апреля 2024 года № Ф07-2824/2024 по делу № А56-76686/2018.

<sup>52</sup> Гостиницы, в которых более 10 % номеров/апартamentов имеют зоны, предназначенные для приготовления пищи, соответствующие СП 54.13330.2016 «СНиП 31-01-2003 «Здания жилые многоквартирные», размещаются на земельных участках в границах соответствующих территориальных зон, градостроительными регламентами которых предусмотрен вид разрешенного использования «гостиничное обслуживание» (код 4.7), при возможности их обеспечения объектами обслуживания жилой застройки с кодами 3.4.1 (поликлиники) и 3.5.1 (детские сады, школы) (пункт 1.2.9 постановления Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 года № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга»).



указал, что нормы Правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга возлагают на него не предусмотренные ГрК РФ обязанности, а также фактически ограничивают его в возможности реализации основных и вспомогательных видов разрешенного использования принадлежащего ему земельного участка<sup>53</sup>. Однако суды нескольких инстанций сочли возможным правовое закрепление соответствующих обязательств в рамках полномочий по урегулированию отношений в сфере землепользования и застройки.

Часто встречающимся предметом спора остается обоснованность применения к отношениям по приобретению апартментов Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей», а также возможность отнесения затрат на приобретение апартментов к расходам, связанным с осуществлением предпринимательской деятельности, или к расходам для личного потребления. При этом встречаются противоположные судебные решения.

В одних случаях суды, защищая интересы застройщика, требуют, чтобы гражданин, купивший апартменты, доказал факт того, что они приобретались им для целей личного пользования<sup>54</sup>. В других же случаях суды защищают интересы граждан – приобретателей таких апартментов, требуя со стороны застройщика обратного – доказательства того, что апартменты приобретались гражданами в целях извлечения прибыли<sup>55</sup>.

В 2021 году Верховный суд Российской Федерации сформулировал достаточно четкую позицию относительно возможности квалифицировать отношения, предметом которых является купля-продажа / ремонт апартментов, как отношения, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности<sup>56</sup>. В частности, Верховный суд обратил внимание на следующие аспекты:

- 1) суд, делая вывод о том, что Закон о защите прав потребителей не распространяется на отношения по ремонту апартментов, не указал конкретную норму действующего законодательства, устанавливающую ограничения в использовании апартментов для личных, семейных нужд и для проживания;

<sup>53</sup> См. решение Санкт-Петербургского городского суда от 12 апреля 2022 года по делу № 3а-49/2022 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пунктов 1.2.9 и 1.2.10 раздела 1 Приложения № 7 к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 года № 524 “О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга”».

<sup>54</sup> Так, в одном из споров суд установил, что объектом строительства являлся не многоквартирный жилой дом, а многофункциональный культурно-досуговый центр. Соответствующие помещения в таком центре были выставлены на продажу в качестве апартментов. Основываясь на указанном факте, суд отметил, что формально целью инвестирования со стороны заинтересованных лиц является не получение ими в последующем жилых помещений, а вложение денежных средств с целью получения прибыли (постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 декабря 2016 года № 13АП-28679/2016 по делу № А56-23769/2013). В другом разбирательстве суд, давая правовую оценку факту приобретения гражданином апартментов, отметил, что «поскольку характер и назначение имущества – нежилое помещение – с очевидностью не предполагает его использование для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, истцом доказательств, объективно и достоверно подтверждающих указанные обстоятельства, не представлено... суд... пришел к обоснованному выводу об отсутствии оснований для применения к спорным правоотношениям Закона Российской Федерации “О защите прав потребителей”, отклонив требования истца о взыскании неустойки и компенсации морального вреда, основанных на нормах указанного закона» (Апелляционное определение Свердловского областного суда от 5 октября 2016 по делу № 33-17828/2016).

<sup>55</sup> Характеристики помещения, которое должно быть передано истцам, не свидетельствуют о том, что оно может быть использовано только для целей извлечения прибыли, при этом ответчиком не представлены доказательства того, что помещение приобреталось истцами в целях извлечения прибыли (Апелляционное определение Свердловского областного суда от 7 сентября 2016 года по делу № 33-15251/2016).

<sup>56</sup> Определение Верховного суда от 30 марта 2021 года № 78-КГ20-66-К3 по делу № 2-612/2020, определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 28 сентября 2021 года № 36-КГ21-5-К2.



- 2) судом не опровергнут факт того, что апартамент приобретался истцом для постоянного проживания, как и не доказан факт того, что истец планировал использовать его для осуществления предпринимательской деятельности.

Судебная практика по вопросу о возможности регистрации в апартаментах по месту временного или постоянного проживания в апартаментах является достаточно однородной и свидетельствует о невозможности получить регистрацию в апартаментах в силу того, что они не являются жилыми помещениями.

Так, в одном из споров суд отметил, что даже в случае, если застройщиком при строительстве были соблюдены все санитарные и технические нормы, апартаменты с юридической точки зрения являются нежилым объектом<sup>57</sup>. Указанное обстоятельство подтверждается представленными суду документами кадастрового учета, в которых указано, что такое помещение является нежилым помещением гостиничного типа. Следовательно, постоянная (по месту жительства) регистрация в апартаментах невозможна.

При этом судами допускается временная регистрация в апартаментах<sup>58</sup> при условии отнесения их к гостинице или другому подобному учреждению временного пребывания граждан<sup>59</sup>.

Важным вопросом является полнота информации, которая предоставляется покупателям апартаментов. Основываясь на такой информации, часть покупателей осознанно идут на риск приобретения апартаментов как нежилых помещений, а другие предполагают возможность постоянного проживания и постоянной регистрации в приобретаемых ими помещениях. В некоторых случаях застройщики и агентства по продаже недвижимости своими информационными сообщениями (рекламой) о продаже апартаментов под видом жилых помещений фактически вводят покупателей в заблуждение.

Так, в одном из судебных споров было установлено, что агрегатор (интернет-сервис по продаже объектов недвижимости) распространяет информацию и осуществляет продажу апартаментов под видом жилых помещений (квартир)<sup>60</sup>. Суд, делая однозначный вывод об отнесении апартаментов к нежилым помещениям, отметил, что агрегаторы фактически представляют ложную информацию, вводящую потенциальных покупателей в заблуждение. Размещаемая ими реклама является недобросовестной и недостоверной, что является существенным нарушением.

Таким образом, складывающаяся судебная практика по вопросам строительства и эксплуатации апартаментов демонстрирует актуальность проблемы неопределенного правового статуса апартаментов и необходимость его урегулирования.

<sup>57</sup> Решение Пресненского районного суда Москвы от 12 февраля 2018 года по делу № 2а-89/2018.

<sup>58</sup> См., например, решение Красногвардейского районного суда Санкт-Петербурга от 10 января 2023 года по делу № 2а-1726/2023

<sup>59</sup> См. пункт 3 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713.

<sup>60</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 14 мая 2024 года № 09АП-22661/2024 по делу № А40-52226/2024.



#### 7.4. Предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования отношений по проектированию, строительству и эксплуатации многофункциональных зданий и помещений в них

Проведенный анализ показывает наличие системных пробелов в правовом регулировании проектирования, строительства и эксплуатации многофункциональных зданий с возможностью размещения в таких объектах как нежилых, так и жилых помещений. Неоднозначность судебной практики, в том числе по вопросу о возможности проживания в апартаментах, создает существенные риски для устойчивого развития населенных пунктов, в первую очередь крупных городов, а также граждан, являющихся собственниками таких нежилых помещений, которые фактически используют ими для проживания.

В то же время данный сегмент рынка недвижимости развивается в ответ на спрос со стороны определенных групп населения. Поэтому тотальный запрет на использование помещений в нежилых зданиях для проживания граждан неэффективен не только в силу отсутствия реальных возможностей для принуждения к его исполнению, но и в силу того, что такой запрет игнорировал бы объективные тенденции развития городской экономики и, в частности, жилищной сферы. Анализ международного опыта также показывает, что подобная проблема существует во всех развитых странах и имеется соответствующий опыт ее регулирования как законодательными методами, так и методами градостроительного регулирования в рамках градостроительного зонирования<sup>61</sup>.

##### **1. Выделение в законодательстве нового типа помещений, которые расположены в многофункциональном здании и могут использоваться для проживания граждан**

Основным вопросом регулирования многофункциональных зданий является вопрос правового положения помещения в таком здании, которое может использоваться для проживания граждан. Как уже было указано ранее, законодательство сегодня выделяет два основных типа помещений: жилое помещение и нежилое помещение<sup>62</sup>. Типы жилых помещений установлены статьей 16 ЖК РФ.

При определении типа помещения в многофункциональном здании, в котором допускается проживание граждан, представляется возможным использовать один из следующих подходов:

- а) отнесение жилых помещений в многофункциональном здании к одному из уже имеющихся типов жилых помещений с установлением особенностей требований к жилым помещениям в многофункциональных зданиях;
- б) введение нового, самостоятельного типа жилых помещений в многофункциональном здании, для которого необходимо установить новые признаки, позволяющие отграничить такие жилые помещения от иных видов жилых и нежилых помещений;

<sup>61</sup> См. главу 8 монографии «Градостроительство: международный опыт регулирования и управления» / под науч. ред. Т. Д. Полиди. М.: Фонд «Институт экономики города», 2023. URL: <https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/gradostroitelstvo.pdf> (дата обращения: 28.10.2024).

<sup>62</sup> Следует отметить, что в законодательстве также используется понятие «помещение вспомогательного использования» (подпунктом 13 пункта 53 Требований к подготовке технического плана и состав содержащихся в нем сведений, утвержденных приказом Росреестра от 15 марта 2022 года № П/0082, предусмотрено, что под таким помещением понимается помещение, предназначенное для обслуживания всех остальных помещений и (или) машино-мест в здании, сооружении), но представляется, что такое помещение является подвидом нежилого помещения.



- в) введение в законодательство, наряду с жилыми помещениями и нежилыми помещениями, нового вида помещения в многофункциональном здании, в котором допускается проживание граждан.

Если говорить о первом подходе, то конструктивно квартиры в многоквартирном доме и многофункциональном здании отличаться не будут, что позволяет использовать понятие «квартира» как общее с установлением отличий квартир в многоквартирных домах и квартир в многофункциональных зданиях.

Указанный подход имеет право на рассмотрение, поскольку жилищное законодательство сегодня уже имеет прецедент установления разных правовых режимов для жилых помещений в жилых зданиях. Кроме правового режима квартиры в многоквартирном доме введен специальный правовой режим жилых помещений (квартир) в наемном доме<sup>63</sup>. В результате в отношении одного и того же конструктивного типа жилого помещения – квартиры установлены различные отношения в зависимости от правового режима жилого здания в целом.

Второй вариант предполагает определение в статье 16 ЖК РФ нового вида жилого помещения, раскрываемого через расположение такого вида жилого помещения в многофункциональном здании. Используемый сегодня на практике для обозначения такого вида помещений термин «апартамент» может быть использован для этой цели, хотя слово «appartement» на французском языке и слово «apartment» на английском языке переводится как «квартира», но все-таки уже имеет вполне устойчивое использование в русском языке<sup>64</sup>.

Несмотря на большое смысловое совпадение, использование терминов «квартира» и «апартамент» для установления различных правовых режимов имеет определенные преимущества:

- 1) при введении легального термина «апартамент» все будут понимать, что это жилое помещение похоже на квартиру (конструктивно), но не тождественно квартире (по правовому режиму);
- 2) термин «апартамент» является коротким и емким, что облегчает его использование при правовом регулировании и правоприменении.

Однако следует отметить, что как в первом, так и во втором случае установление нового вида жилых помещений со своим правовым режимом потребует внесения изменений в достаточно большое число нормативных правовых документов в целях уточнения правового режима нового типа жилых помещений.

Третий вариант связан с установлением, наряду с жилыми помещениями и нежилыми помещениями, нового вида помещения в многофункциональном здании, в котором допускается проживание граждан. Реализация такого подхода предполагает вместо внесения изменений в действующие законы разработку специального закона о многофункциональных зданиях, в котором могут быть установлены особенности правового режима как самого многофункционального здания, так и помещений в нем, используемых для различных функций, в том числе для проживания граждан. Хотя реализация данного варианта связана с наиболее концептуальными изменениями в законодательстве, его преимущество – урегулировать новые правоотношения, а не установить особенности уже имеющихся правоотношений.

<sup>63</sup> См. раздел III.2 ЖК РФ.

<sup>64</sup> Толковый словарь Даля: Апартаменты – палаты, покои, половина, в значении отдельных покоев. URL: <https://slovardalja.net/word.php?wordid=414> (дата обращения: 15.08.2025).  
Толковый словарь Ожегова: Апартамент – большое парадное жилое помещение. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=576> (дата обращения: 15.08.2025).



## 2. Установление правового режима многофункционального здания

В отношении многофункционального здания предлагается установить специальный правовой режим, который описан в таблице 7.1 в сравнении с правовым режимом многоквартирного дома.

**Табл. 7.1. Предлагаемый правовой режим многофункционального здания в сравнении с правовым режимом многоквартирного дома**

| № п/п | Параметры правового режима                                                                            | Вид правового режима                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |                                                                                                       | Многофункциональное здание (предлагается установить в законе)                                                                                                                                                                                                                    | Многоквартирный дом (существующее регулирование с предлагаемыми изменениями)                                                                                                                                                            |
| 1.    | Размещение:                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                         |
|       | в территориальных зонах, установленных правилами землепользования и застройки <sup>65</sup>           | Возможно размещение в общественно-деловой зоне                                                                                                                                                                                                                                   | Возможно размещение в зоне жилой застройки и общественно-деловой зоне                                                                                                                                                                   |
|       | в производственных зонах, зонах особо охраняемых природных территорий, санитарно-защитных зонах       | Запрещено                                                                                                                                                                                                                                                                        | Запрещено                                                                                                                                                                                                                               |
| 2.    | Нормативы градостроительного проектирования в отношении объектов социальной инфраструктуры и парковок | Применяются специальные значения показателей обеспеченности и территориальной доступности                                                                                                                                                                                        | Применяются стандартные значения показателей обеспеченности и территориальной доступности при размещении многоквартирных домов                                                                                                          |
| 3.    | Размещение в здании помещений для проживания граждан                                                  | Допускается в соответствии с требованиями градостроительного регламента                                                                                                                                                                                                          | Обязательно наличие жилых помещений (квартир)                                                                                                                                                                                           |
| 4.    | Размещение в здании нежилых помещений                                                                 | Допускается в соответствии с требованиями градостроительного регламента                                                                                                                                                                                                          | Допускается только на первом или на первом и втором этажах (в настоящее время данное требование не установлено <sup>66</sup> ) при условии наличия отдельного доступа к нежилым помещениям без использования доступа к жилому помещению |
| 5.    | Ограничения на использование нежилых помещений в здании для предпринимательской деятельности          | Должны быть установлены законодательные ограничения, в соответствии с которыми конкретные ограничения могут устанавливаться градостроительными регламентами (в дополнение к санитарным требованиям, требованиям пожарной безопасности, иным требованиям технических регламентов) | При условии соблюдения санитарных требований, требований пожарной безопасности, иных требований технических регламентов допускается осуществление в нежилых помещениях предпринимательской деятельности                                 |

<sup>65</sup> С учетом требований Классификатора видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 сентября 2014 года № 540 на основании части 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации. В указанный Классификатор также предлагается внести изменения.

<sup>66</sup> В настоящее время в ЖК РФ требования к расположению нежилых помещений в многоквартирном доме установлены только на случай перевода жилого помещения в нежилое помещение и наоборот (глава 3 ЖК РФ, в том числе части 1–3 статьи 22). В частности, часть 3 статьи 22 ЖК РФ запрещает такое расположение «потенциального» нежилого помещения (переводимой в нежилое помещение квартиры) на уровне выше первого этажа, при котором над таким нежилым помещением расположены помещения, не являющиеся жилыми. Однако соответствующие требования к проектированию и строительству многоквартирного дома, как это ни странно, не установлены.



Окончание табл. 7.1.

| №<br>п/п | Параметры<br>правового режима                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Вид правового режима                                                       |                                                                                    |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Многофункциональное<br>здание (предлагается<br>установить в законе)        | Многоквартирный дом<br>(существующее регулирование<br>с предлагаемыми изменениями) |
|          | Режим общего имущества<br>в отношении:<br>а) помещений общего<br>пользования;<br>б) несущих конструкций здания;<br>в) механического, электрическо-<br>го, санитарно-технического<br>и иного оборудования за пре-<br>делами или внутри жилого/<br>нежилого помещения,<br>обслуживающего более<br>одного помещения;<br>г) земельный участок,<br>на котором расположен дом | Распространяется на все<br>указанные объекты, кроме<br>земельного участка. | Распространяется на все<br>указанные объекты, кроме<br>земельного участка          |

Источник: составлено авторами

При определении правового режима многофункционального здания в части правового режима общего имущества следует учитывать последние изменения в гражданском законодательстве (новая глава 17.1<sup>67</sup> и новый параграф 2 главы 16<sup>68</sup> Гражданского кодекса Российской Федерации. Такими изменениями урегулирован правовой режим общего имущества собственников недвижимых вещей, в том числе общего имущества собственников помещений в нежилом здании (режим общего имущества в многоквартирном доме был урегулирован в ГК РФ и ЖК РФ ранее<sup>69</sup>).

Общий принцип в отношении общего имущества собственников недвижимых вещей закреплен в пункте 1 статьи 259.1: «Собственникам недвижимых вещей, расположенных в пределах определенной в соответствии с законом общей территории и связанных физически или технологически либо расположенных в здании или сооружении, принадлежит на праве общей долевой собственности имущество, использование которого предполагалось для удовлетворения общих потребностей таких собственников при создании или образовании этих недвижимых вещей, а также имущество, приобретенное, созданное или образованное в дальнейшем для этой же цели (общее имущество)».

В соответствии с пунктом 2 статьи 287.5 ГК РФ к общему имуществу в здании, сооружении, в частности, относятся:

- 1) вспомогательные помещения (например, технические этажи, чердаки, технические подвалы, в которых имеются инженерные коммуникации, обслуживающие более одного помещения в здании);
- 2) крыши, ограждающие конструкции здания;

<sup>67</sup> См. Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 430-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации».

<sup>68</sup> См. Федеральный закон от 24 июля 2023 года № 351-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации».

<sup>69</sup> См. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (в ред. от 1 января 1995 года) и Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ (в ред. от 1 марта 2005 года).



- 3) механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся за пределами или внутри помещений и обслуживающее более одного помещения.

В соответствии с пунктом 3 статьи 287.5 земельный участок с элементами озеленения и благоустройства, на котором расположено здание или сооружение, входит в состав общего имущества в случаях, предусмотренных ГК РФ или иным законом. Важно обратить внимание, что если ГК РФ прямо включил в состав общего имущества такой земельный участок многоквартирного дома<sup>70</sup>, то аналогичной нормы в отношении нежилого здания пока нет ни в ГК РФ, ни в ином федеральном законе. Следовательно, ранее применяемый в судебной практике подход, основанный на возможности применения к собственникам помещений, расположенных в нежилом здании, по аналогии норм об общем имуществе в многоквартирных домах, в том числе в отношении земельного участка<sup>71</sup>, с 1 сентября 2022 года не подлежит применению.

### **3. Установление правового режима помещений в многофункциональном здании, в том числе используемых для проживания граждан и для нежилых функций**

Предлагается предусмотреть следующие особенности правового режима помещений в многофункциональном здании, используемых для проживания граждан:

- 1) закрепить, что в многофункциональном здании правовой режим входящих в его состав помещений предопределяется возможностью постоянного или временного проживания в таких помещениях или отсутствием такой возможности. Руководствуясь указанной логикой, помещения в составе многофункциональных зданий будут отнесены либо к жилым (предназначенным для постоянного или временного проживания граждан), либо к нежилым помещениям, проживание в которых запрещается, включая помещения, входящие в состав общего имущества собственников помещений.

Также представляется целесообразным учесть положения некоторых сводов правил в части, касающейся требований к помещениям, предназначенным для постоянного или временного проживания<sup>72</sup>, в том числе:

- требований к жилым помещениям в виде квартир (то есть предназначенных для постоянного проживания) в составе многофункциональных зданий следует принимать в соответствии с СП 54.13330.2022.<sup>73</sup>;
- требований к жилым помещениям, используемым гражданами в целях временного проживания (помещениям, являющимся номерами гостиниц

<sup>70</sup> См. пункт 1 статьи 290 ГК РФ, пункт 4 части 1 статьи 36 ЖК РФ.

<sup>71</sup> См. пункт 1 постановления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 23 июля 2009 года № 64 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров о правах собственников помещений на общее имущество здания», пункт 38 Обзора практики разрешения судами споров, возникающих в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, утвержденного Президиумом Верховного суда Российской Федерации 4 декабря 2013 года.

<sup>72</sup> В первую очередь речь идет о «СП 160.1325800.2014. Свод правил. Здания и комплексы многофункциональные. Правила проектирования», СП 54.13330.2022. Свод правил. Здания жилые многоквартирные. СНиП 31-01-2003», «СП 379.1325800.2020. Свод правил. Общежития. Правила проектирования»

<sup>73</sup> См., например, пункт 4.20 СП 54.13330.2022, допускающий возможность размещения в квартирах помещений для осуществления индивидуальной профессиональной и (или) предпринимательской деятельности.



и общежитий, в том числе квартирного типа) в части инсоляции таких помещений<sup>74</sup>, а также в части некоторых иных требований<sup>75</sup>;

- требований ко всем жилым помещениям, устанавливаемым в целях защиты таких помещений от потенциально возможного негативного воздействия смежно расположенных (соседствующих с жилыми) нежилых помещений в многофункциональном здании (например, запрет размещать жилые помещения над, под и смежно (рядом) с нежилыми помещениями<sup>76</sup>);
- 2) предусмотреть особенности регистрационного учета в помещениях (регистрации по месту жительства или месту пребывания), закрепив в качестве основания такой регистрации предоставление документа, являющегося основанием для проживания в помещении, предназначенном для постоянного или временного проживания (апартамента), в составе многофункционального здания<sup>77</sup>;
- 3) применение экономически обоснованных тарифов для коммерческих потребителей в части оплаты коммунальных услуг;
- 4) применение особенностей налогообложения, связанного с многофункциональными зданиями (см. подраздел 6 настоящего раздела);
- 5) неприменение льгот (компенсаций)<sup>78</sup> в отношении собственников помещений в многофункциональном доме, предназначенных для проживания граждан, а в части адресных субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг – предоставление таких субсидий только гражданам, имеющим (в собственности или в пользовании) только одно такое помещение, предназначенное для проживания.

В отношении помещений в многофункциональном здании, используемых для нежилых функций, предлагается:

- 1) установить в жилищном законодательстве прямой запрет на постоянное проживание в нежилых помещениях путем внесения изменений в статью 17 ЖК РФ;
- 2) ввести административную ответственность за проживание в нежилых помещениях путем введения нового состава правонарушения в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации;
- 3) установить пониженные требования по инсоляции в сравнении с требованиями, установленными в отношении жилых помещений;
- 4) учитывать характер использования нежилого помещения, включая совместимость такого использования с функцией помещений, расположенных в многофункциональном здании и предназначенных для постоянного или временного проживания;

<sup>74</sup> См. пункт 6.2.2 СП, а также постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 года № 2 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 1.2.3685-21» Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания».

<sup>75</sup> Например, требование об учете допустимого уровня шума при размещении жилых комнат номеров гостиниц смежно с лифтовыми холлами, общественными помещениями для проживающих (пункт 6.2.11 СП 257.1325800.2020. Свод правил. Здания гостиниц. Правила проектирования).

<sup>76</sup> См., например, пункт 6.1.13 СП 379.1325800.2020. Свод правил. Общежития. Правила проектирования, устанавливающий запрет размещения помещений для организации культурно-массовых мероприятий, бытового обслуживания смежно и над жилыми комнатами.

<sup>77</sup> См. пункт 49.2 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства внутренних дел России от 31 декабря 2017 года № 984.

<sup>78</sup> Например, неприменение налогового вычета по налогу на имущество физических лиц, имущественных налоговых вычетов по налогу на доход физических лиц при приобретении жилых помещений.



5) в части изменения функции помещения в многофункциональном здании (с функции предназначенного для проживания помещения на нежилую функцию и наоборот) предлагается предусмотреть особые требования в составе градостроительного регламента правил землепользования и застройки в части соотношения жилых и нежилых функций в зонах, в которых допускается размещение многофункциональных зданий<sup>79</sup>.

#### **4. Требования к многофункциональным зданиям и помещениям в них, используемым для проживания граждан**

Предлагается установить технические требования к многофункциональным зданиям с учетом особенностей применения технических требований к зданиям жилым многоквартирным. В этом отношении представляется целесообразным руководствоваться положениями СП 160.1325800.2014, определяющими в числе прочего:

- 1) что требования к жилым помещениям, размещаемым в составе многофункциональных зданий, должны соответствовать СП 54.13330.2022;
- 2) что все помещения в составе многофункциональных зданий, предназначенные для проживания, включая жилые комнаты номеров гостиниц и общежитий, должны быть с естественным освещением и соответствовать требованиям санитарных правил и норм СанПиН 1.2.3685-21 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания»<sup>80</sup>;
- 3) учет при размещении смежно жилых и общественных помещений ограничений по размещению, технологии производства и режиму работы в соответствии с требованиями безопасности проживания;
- 4) что технические помещения, в которых размещается оборудование, являющееся источником шума и вибраций (вентиляционные камеры, шахты и машинные отделения лифтов, насосные, машинные отделения холодильных установок, тепловые пункты и другие), не следует располагать смежно, над и под жилыми помещениями.

Второй задачей в рамках данного направления является разделение всех требований, установленных сегодня к жилым помещениям<sup>81</sup>, на общие требования, обеспечивающие безопасность проживания в любых помещениях, и дифференцированные специальные требования по комфортности проживания в жилых помещениях различного типа, в том числе в помещениях для проживания в многофункциональных зданиях.

Значительная часть требований к жилым помещениям предусмотрена Положением о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным

<sup>79</sup> Также следует учитывать, что жилые помещения должны располагаться преимущественно в домах, расположенных в жилой зоне в соответствии с градостроительным зонированием (пункт 9 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 47).

<sup>80</sup> Утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 года № 2.

<sup>81</sup> В соответствии с частью 4 статьи 22 ЖК РФ перевод нежилого помещения в жилое помещение не допускается, если такое помещение не отвечает установленным требованиям или отсутствует возможность обеспечить соответствие такого помещения установленным требованиям либо если право собственности на такое помещение обременено правами каких-либо лиц. Соответствующие требования, которым должно отвечать жилое помещение, определены постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом».



для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 47 (далее – Положение о признании помещения жилым помещением), причем абсолютное большинство таких требований относятся именно к области безопасности<sup>82</sup>, в частности:

- требование о том, что основания и несущие конструкции жилого дома, а также основания и несущие конструкции, входящие в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, не должны иметь разрушения и повреждения, приводящие к их деформации или образованию трещин, снижающие их несущую способность и ухудшающие эксплуатационные свойства конструкций или жилого дома в целом – пример требования физической (конструктивной) безопасности (абзац 2 пункта 10 Положения о признании помещения жилым помещением);
- требование о том, что допустимая высота эксплуатируемого жилого дома и площадь этажа в пределах пожарного отсека, входящего в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, должны соответствовать классу конструктивной пожарной опасности здания и степени его огнестойкости, установленным в действующих нормативных правовых актах, и обеспечивать пожарную безопасность жилого помещения и жилого дома в целом – пример требования пожарной безопасности (пункт 18 Положения о признании помещения жилым помещением);
- кратность воздухообмена во всех вентилируемых жилых помещениях должна соответствовать нормам, установленным в действующих нормативных правовых актах – пример требования, связанного с санитарно-эпидемиологической безопасностью (абзац 2 пункта 13 Положения о признании помещения жилым помещением).

Однако Положением о признании помещения жилым помещением установлен также ряд требований, которые относятся к сфере не безопасности, а комфортности проживания, например:

- требование к минимальной площади комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в жилых помещениях (кроме прихожей и коридора), в том числе в части возможности размещения необходимого набора предметов мебели и функционального оборудования с учетом требований эргономики (пункт 20 Положения о признании помещения жилым помещением);
- требования к высоте (от пола до потолка) комнат и кухни (кухни-столовой), а также к высоте внутриквартирных коридоров, холлов, передних, антресолей (пункт 22 Положения о признании помещения жилым помещением).

В этой связи предлагаются следующие общие подходы к изменению общих требований к жилым помещениям и установлению специальных требований к помещениям для проживания граждан в многофункциональных зданиях:

- минимальные требования к безопасности проживания в помещении должны быть едиными для всех видов жилых помещений, в том числе помещений для проживания в многофункциональных зданиях. Возможен пересмотр устаревших и неоправданных требований к безопасности жилых помещений

<sup>82</sup> См. также часть 1 статьи 7 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании».



и безопасности зданий, в которых располагаются помещения, предназначенные для проживания граждан<sup>83</sup>;

- минимальные требования, касающиеся комфорта проживания, для помещений для проживания граждан в многофункциональных зданиях в части отдельных параметров могут быть установлены иные, чем аналогичные параметры жилых помещений в многоквартирных домах (например, требования к минимальной площади, высоте комнат и помещений вспомогательного использования, к их естественному освещению, уровню шумового воздействия в таких помещениях).

С такой точки зрения требует серьезной переработки Положение о признании помещения жилым помещением в целях установления дифференцированных требований в отношении жилых помещений в многоквартирных домах и помещений для проживания граждан в многофункциональных зданиях. При этом считаем, что требования к жилым помещениям, установленные в федеральных законах<sup>84</sup> и актах технического регулирования<sup>85</sup>, должны обозначаться в этом Положении, но не дублироваться, да и то только частично, как это сделано сегодня.

В частности, предлагается предусмотреть следующие более мягкие требования к комфортности помещений для проживания в многофункциональных зданиях по сравнению с требованиями к жилым помещениям в многоквартирных домах:

- возможность отсутствия непосредственного естественного освещения кухонь<sup>86</sup>;
- разрешение объединения вентиляционных каналов в кухнях, объединенных с жилыми комнатами<sup>87</sup>;
- снижение требований к минимальному значению естественной освещенности, отношению площади световых проемов к площади пола комнат и кухни, требований к шумоизоляции до уровня безопасности<sup>88</sup>.

Для достижения оптимального баланса между несколькими функциями в многофункциональном здании предлагается следующий подход:

- на уровне федерального закона установить основные требования к функциональному зонированию многофункционального здания при его проектировании и строительстве в целях обеспечения комфортности использования помещений для различных функций;
- конкретные требования к выделению в многофункциональном здании зон для проживания граждан и зон для нежилых функций (офисных, торговых, предназначенных для общественного питания и другого установленного назначения) устанавливать в правилах землепользования и застройки в соответствии с законодательными требованиями.

В соответствии с ЖК РФ в многоквартирном доме могут быть нежилые помещения, принадлежащие отдельным собственникам<sup>89</sup>. При этом, как это ни странно, в ЖК РФ не установлены требования к зонированию многоквартирного дома

<sup>83</sup> Например, в ряде случаев требования, сформулированные как требования безопасности, по существу являются требованиями комфортности.

<sup>84</sup> В частности: а) требования пожарной безопасности, устанавливаемые в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»; б) санитарно-гигиенические требования, устанавливаемые в соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; в) требования, устанавливаемые в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

<sup>85</sup> См., например, «СП 54.13330.2022. Свод правил. Здания жилые многоквартирные. СНиП 31-01-2003».

<sup>86</sup> См. пункт 25 Положения о признании помещения жилым помещением.

<sup>87</sup> См. пункт 13 Положения о признании помещения жилым помещением.

<sup>88</sup> См. пункты 19-21, 25 Положения о признании МКД аварийным.

<sup>89</sup> Часть 6 статьи 15 ЖК РФ.



на жилую и нежилую функции при его проектировании и строительстве. Такие требования установлены только в отношении перевода жилых помещений в многоквартирном доме в нежилые помещения (и наоборот)<sup>90</sup>:

- перевод жилого помещения в нежилое помещение допускается только при условии доступа к такому помещению, отдельного от доступа к жилым помещениям<sup>91</sup> (то есть отдельный вход и лестница);
- перевод жилого помещения в нежилое возможен только на первом этаже многоквартирного дома или при условии соблюдения принципа «под нежилым помещением не может быть жилого помещения»<sup>92</sup>.

Строго говоря, при таких условиях можно все жилые помещения на всех этажах многоквартирного дома, кроме последнего этажа, перевести в нежилые помещения и здание будет считаться многоквартирным домом, хотя по факту он будет скорее «многофункциональным зданием». Представляется, что вряд ли законодатель хотел именно этого. В связи с этим предлагается установить на уровне федерального закона различные требования к функциональному зонированию зданий при проектировании и строительстве многоквартирных домов и многофункциональных зданий.

В отношении *многоквартирных домов* предлагается предусмотреть, что:

- в 2–3-этажных многоквартирных домах нежилые помещения могут быть расположены только на первом этаже при условии наличия отдельного входа, отличного от входа в зону жилых помещений;
- в многоквартирных домах более 3 этажей нежилые помещения могут быть либо на первом этаже, либо на первом и втором этажах при условии наличия отдельного входа, отличного от входа в зону жилых помещений.

В отношении *многофункциональных зданий* предлагается предусмотреть требования:

- 1) необходимости либо горизонтального (поэтажного) зонирования здания (одного или нескольких смежных этажей), либо вертикального (с использованием конструктивных разделителей<sup>93</sup>) зонирования здания при условии использования помещений в одной зоне:
  - только для проживания граждан и для иных функций, которые допускаются в жилых помещениях в соответствии с жилищным законодательством<sup>94</sup>;
  - или только для иных нежилых функций, сочетание которых в одной зоне должно определяться в правилах землепользования и застройки;
- 2) возможность наличия общего входа в здание для пользователей помещений в различных зонах при условии разграничения доступа таких пользователей к различным зонам путем использования лестниц и лифтов.

<sup>90</sup> Глава 3 ЖК РФ.

<sup>91</sup> Часть 2 статьи 22 ЖК РФ.

<sup>92</sup> Часть 3 статьи 22 ЖК РФ.

<sup>93</sup> Например, предусматривающий стилобат с несколькими конструктивными элементами на нем.

<sup>94</sup> В соответствии с частью 2 статьи 17 ЖК РФ «допускается использование жилого помещения для осуществления профессиональной деятельности или индивидуальной предпринимательской деятельности проживающими в нем на законных основаниях гражданами, если это не нарушает права и законные интересы других граждан, а также требования, которым должно отвечать жилое помещение».



### **5. Предложения по использованию инструментов градостроительного регулирования в целях проектирования, строительства и эксплуатации многофункциональных зданий**

Для целей эффективной организации процессов архитектурно-строительного проектирования и строительства многофункциональных зданий особенности многофункциональных зданий необходимо учитывать применительно к следующим механизмам градостроительного регулирования:

- 1) градостроительным регламентам, устанавливаемым в правилах землепользования и застройки;
- 2) нормативам градостроительного проектирования, устанавливаемым как минимальные показатели обслуживания территорий объектами различных видов инфраструктур (социальной, транспортной, инженерно-технической), а также территориальной доступности таких объектов.

Учет особенностей проектирования и строительства многофункциональных зданий в градостроительном регулировании предусматривает следующие мероприятия:

- 1) определение состава территориальных зон, в которых разрешается строительство многофункциональных зданий, и внесение соответствующих изменений в правила землепользования и застройки;
- 2) определение градостроительных регламентов в отношении таких территориальных зон, в том числе с учетом особенностей использования земельных участков, на которых разрешается строительство многофункциональных зданий;
- 3) определение показателей нормативов градостроительного проектирования (в том числе в части объектов социальной инфраструктуры и парковочных мест) применительно к многофункциональным зданиям в увязке с нормированием иных видов объектов;
- 4) мониторинг процесса (отслеживание реальных процессов жизнедеятельности в городе, заблаговременное выявление проблем) с подготовкой предложений по уточнению градостроительных регламентов правил землепользования и застройки применительно к территориальным зонам расположения многофункциональных зданий в составе многофункциональных зданий.

В качестве территориальных зон, в которых разрешается строительство многофункциональных зданий, предлагается разрешить такое строительство в общественно-деловых зонах, в которых и сегодня допускается установление в правилах землепользования и застройки смешанного использования как для общественно-деловой, так и для жилой функции<sup>95</sup>.

Предлагается, чтобы градостроительные регламенты в границах территориальных зон, допускающих размещение многофункциональных зданий, устанавливались в соответствии с общими законодательными требованиями по соотношению различных функций в таких зданиях (см. предыдущий пункт) и предусматривали:

- 1) соотношение между суммарными площадями/объемами помещений для проживания граждан и нежилого назначения;
- 2) особенности горизонтального (поэтажного) и вертикального (с конструктивными разделителями) зонирования помещений с различными функциями;
- 3) предельные (минимальные и (или) максимальные) площади помещений для проживания граждан;

<sup>95</sup> В соответствии с частью 6 статьи 35 ГрК РФ в перечень объектов капитального строительства, разрешенных для размещения в общественно-деловых зонах, могут включаться жилые дома, дома блокированной застройки, многоквартирные дома, гостиницы, подземные или многоэтажные гаражи.



- 4) параметрические особенности и характеристики внешнего облика многофункциональных зданий, требования к озеленению, которые могут устанавливаться в составе правил землепользования и застройки как «иные предельные параметры»<sup>96</sup>;
- 5) иные показатели, необходимые для конкретизации требований по соотношению различных функций в таких зданиях.

Применительно к нормированию объектов социальной инфраструктуры (поли-клиник, детских садов, школ), а также парковочных мест предлагается устанавливать в *нормативах градостроительного проектирования* следующие особенности при строительстве многофункциональных зданий:

- 1) показатели обеспеченности объектами социальной инфраструктуры граждан, проживающих в многофункциональных зданиях, а также обеспеченности таких зданий парковочными местами должны устанавливаться с учетом демографических характеристик граждан, проживающих в многофункциональных зданиях, а также с учетом текущей транспортной ситуации и плотности существующей улично-дорожной сети;
- 2) территориальную доступность объектов социальной инфраструктуры для граждан, проживающих в многофункциональных зданиях, предлагается устанавливать с учетом концентрации объектов социальной инфраструктуры в жилых зонах и расположения многофункциональных зданий в общественно-деловых зонах. Это означает, что гражданам, проживающим в многофункциональных зданиях, будет гарантировано предоставление услуг социальной сферы, но не гарантировано их предоставление вблизи места проживания.

## **6. Налогообложение, связанное с многофункциональными зданиями**

Предложения нацелены на установление эффективной системы налогообложения помещений в многофункциональных зданиях и соответствующих земельных участков (если они находятся в частной собственности), в том числе позволяющей получать приемлемые доходы бюджетов и применять налоговые инструменты в целях регулирования размещения таких объектов по территории города.

Основными принципами предлагаемой системы налогообложения недвижимости в отношении многофункциональных зданий, включающей земельный налог на земельный участок под многофункциональным зданием, налог на имущество физических лиц и налог на имущество организаций в отношении помещений в многофункциональном здании, являются:

- 1) применение кадастровой стоимости объекта налогообложения в качестве базы по всем налогам;
- 2) дифференциация налоговых ставок по каждому налогу на недвижимость в зависимости не только от вида объекта налогообложения, но и от территориальной зоны, что позволит стимулировать наиболее эффективные виды разрешенного использования земельных участков;
- 3) нейтральность налоговых ставок к группам налогоплательщиков «физическое лицо» и «организация» в многофункциональном здании, а также помещений различного функционального использования в целях как для проживания, так и осуществления профессиональной или предпринимательской деятельности в таком здании, в целях обеспечения отсутствия стимулов выбирать

<sup>96</sup> В соответствии с частью 2.1 статьи 38 ГрК РФ наряду с указанными в пунктах 2–4 части 1 статьи 38 ГрК РФ предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в градостроительном регламенте могут быть установлены иные предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.



назначение помещения не в соответствии с его фактическим использованием по причине оптимизации налоговых платежей; могут различаться только налоговые льготы;

- 4) более высокие налоговые ставки в отношении помещений, предназначенных для проживания граждан в многофункциональных зданиях, по сравнению с другими жилыми помещениями (квартирами в многоквартирных домах, жилыми домами), поскольку многофункциональные здания имеют смешанные коммерческие и жилые функции, а с учетом предложения в пункте 3 важно установить одинаковые ставки для помещений с различными функциями в многофункциональном здании (по общему правилу ставки в отношении нежилых помещений и сегодня выше, чем в отношении жилых помещений).

В соответствии с такими принципами предлагается внести следующие изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации.

**6.1. Установление кадастровой стоимости в качестве налоговой базы по налогу на имущество организаций в отношении всех помещений в многофункциональных зданиях (по налогу на имущество физических лиц и по земельному налогу НК РФ уже предусмотрена кадастровая стоимость в качестве налоговой базы).**

Предлагается дополнить перечень отдельных объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база по налогу на имущество организаций определяется как кадастровая стоимость имущества (статья 378.2 НК РФ), помещениями в многофункциональных зданиях.

По земельному налогу и налогу на имущество организаций налоговой базой уже сегодня является кадастровая стоимость, поэтому изменений не требуется.

**6.2. Введение возможности установления дифференцированных налоговых ставок по земельному налогу в зависимости от места нахождения (территориальной зоны) многофункционального здания.**

В соответствии с частью 2 статьи 394 НК РФ допускается установление дифференцированных налоговых ставок земельного налога в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка. То есть законодательно не предусмотрена возможность установления разных налоговых ставок применительно к земельным участкам с одинаковым видом разрешенного использования, но расположенным в разных районах города (территориальных зонах). Это не позволяет применять земельный налог для стимулирования определенного использования земельных участков в разных районах города, например, стимулирования строительства многофункциональных зданий в центре города по сравнению с периферией или наоборот. Кроме того, отсутствие такой возможности не позволяет получать максимально возможные доходы бюджета.

**6.3. Введение возможности установления дифференцированных налоговых ставок по налогу на имущество физических лиц в зависимости от вида разрешенного использования земельного участка и по налогу на имущество организаций – в зависимости от вида разрешенного использования земельного участка и места нахождения (территориальной зоны) объекта налогообложения, в том числе многофункционального здания.**

В соответствии с частью 5 статьи 406 НК РФ по налогу на имущество физических лиц допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости:

- от кадастровой стоимости объекта налогообложения,
- вида объекта налогообложения,
- места нахождения объекта налогообложения.



В соответствии с частью 2 статьи 380 НК РФ по налогу на имущество организаций допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от вида недвижимости, признаваемого объектом налогообложения, и (или) его кадастровой стоимости.

Таким образом, по налогу на имущество организаций отсутствует возможность установления дифференцированных ставок в зависимости от вида разрешенного использования земельного участка и места нахождения объекта налогообложения (территориальной зоны), а по налогу на физических лиц – в зависимости от вида разрешенного использования земельного участка, что также ограничивает применение данных налогов в целях градорегулирования. Предлагается восполнить данный пробел в законодательстве, в том числе в отношении многофункциональных зданий.

**6.4. Установление единой для физических лиц и организаций повышенной максимальной ставки в размере 1 % по налогу на имущество физических лиц и по налогу на имущество организаций в отношении помещений в многофункциональных зданиях, предназначенных как для проживания, так и для других функций.**

По общему правилу, установленному статьей 406 НК РФ, жилые помещения облагаются налогом на имущество физических лиц по ставке не более 0,1 % от кадастровой стоимости, а нежилые помещения – не более 2 % (и не более 2,5% в отношении нежилых помещений стоимостью более 300 млн руб.). В соответствии со статьей 380 НК РФ размер налоговой ставки по налогу на имущество организаций в отношении жилых помещений (а в отношении них при определенных условиях налоговая база определяется как кадастровая стоимость) устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и не могут превышать 2 %.

Предлагается установить максимальную ставку по обоим налогам применительно к помещениям любого функционального назначения в многофункциональных зданиях, равной 1 %. Во-первых, представляется необоснованным применение различных ставок применительно к помещениям в многофункциональном здании в зависимости от категории налогоплательщиков – физических лиц или организаций. Во-вторых, существующий налоговый арбитраж между ставками имущественных налогов на помещения различного функционального использования в одном многофункциональном здании создает ложные стимулы для изменения статуса помещения в многофункциональном здании. И наконец, повышенная максимальная ставка в отношении помещений для проживания граждан в многофункциональном здании (1 %) по сравнению с другими жилыми помещениями (0,1 %) отражает более коммерческий характер таких помещений в многофункциональных зданиях по сравнению с более социальным характером иных жилых помещений. Кроме того, такая повышенная ставка компенсирует выпадающие доходы от понижения ставки в отношении нежилых помещений в многофункциональных зданиях.

**6.5. Установление единой для организаций и физических лиц максимальной ставки 1,5 % по земельному налогу в отношении земельных участков, на которых размещены многофункциональные здания.**

Предлагается не распространять действующий в настоящее время порядок более мягкого налогообложения земельных участков, предназначенных для размещения многоквартирных домов, жилых домов, по сравнению с земельными участками, предназначенными для размещения объектов коммерческого использования (за исключением сельскохозяйственного использования), и установить ставку по земельному налогу в отношении земельных участков, одним из видов разрешенного использования которых является размещение многофункциональных зданий, равной 1,5 %, как для физических лиц, в том числе собственников жилых помещений в таких зданиях, так и для организаций.



**6.6. Нераспространение отдельных налоговых льгот, предусмотренных в отношении физических лиц – собственников и приобретателей жилых помещений, на собственников и приобретателей помещений для проживания граждан в многофункциональных зданиях.**

В настоящее время все физические лица – собственники и приобретатели жилых помещений имеют следующие налоговые льготы (отдельные категории граждан имеют также дополнительные льготы):

- налоговый вычет по налогу на имущество физических лиц;
- имущественные налоговые вычеты по налогу на доход физических лиц при приобретении жилых помещений.

Во-первых, все указанные налоговые льготы не являются адресными, то есть получение льгот не зависит от имущественного положения налогоплательщика. В то же время в региональных и местных бюджетах такие льготы составляют существенные выпадающие доходы. Во-вторых, необходимо исключить отрицательные стимулы для приобретения жилых помещений и их использования не по назначению в многофункциональных зданиях, поэтому предлагается не распространять указанные выше меры социальной поддержки на указанные помещения.

**7. Установление запрета на использование нежилых помещений в целях постоянного проживания граждан и административной ответственности за проживание граждан в нежилых помещениях и за предоставление нежилых помещений для проживания граждан.**

Как было отмечено выше, одним из пробелов в правовом регулировании проблематики апартментов, то есть нежилых помещений, используемых для проживания граждан, является отсутствие в жилищном законодательстве запрета на проживание в нежилых помещениях и отсутствие ответственности за проживание в нежилых помещениях и за предоставление нежилых помещений для проживания<sup>97</sup>. Соответственно, предлагается восполнить указанный пробел следующим образом:

- 1) установить в ЖК РФ прямой запрет на постоянное проживание в нежилых помещениях (за исключением временного проживания в помещениях гостиниц и иных средствах размещения);
- 2) установить административную ответственность за проживание в нежилых помещениях и за предоставление нежилых помещений для проживания путем закрепления нового состава правонарушения в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом предлагается отсрочить введение норм об ответственности в отношении ранее созданных апартментов и предусмотреть переходный период, в течение которого собственники ранее созданных апартментов вправе осуществить перевод построенных и строящихся на момент принятия изменений апартментов в жилые помещения (предложения в отношении ранее созданных апартментов см. в подразделе 8 настоящего раздела);
- 3) установление такого регулирования и ответственности за его нарушение требует дальнейшего контроля за использованием нежилых помещений для проживания. Для повышения эффективности применения административной ответственности за проживание граждан в нежилых помещениях и предоставление нежилых помещений для проживания предлагается наделить органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по установлению порядка и реализации такого контроля.

<sup>97</sup> Часть 2 статьи 23 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» устанавливает, что «предоставление гражданам для постоянного или временного проживания нежилых помещений не допускается».



При внесении вышеуказанных изменений в законодательство следует учитывать, что факт проживания в помещении является одним из самых сложно доказуемых в правоприменительной практике. Федеральное законодательство не содержит норм, определяющих процедуру подтверждения факта проживания в помещении. На региональном уровне делались попытки разрешить данную проблему<sup>98</sup>. Осложняют ситуацию также положения Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», который не раскрывает понятие «проживание». Соответственно, осложняется и доказывание факта проживания.

Кроме того, следует учитывать, что принуждение к прекращению использования для проживания нежилых помещений (апартаментов) может быть осложнено тем, что у некоторых собственников таких помещений может не быть иных жилых помещений (то есть апартаменты являются для них единственным местом проживания<sup>99</sup>), а цена таких апартаментов может быть ниже цены жилья в данном населенном пункте, что осложняет переезд в жилое помещение.

#### **8. Установление порядка признания апартаментов в ранее построенных нежилых зданиях помещениями для проживания граждан.**

Наиболее сложной задачей является легитимизация ранее созданных апартаментов как помещений для проживания граждан. Представляется, что единственным вариантом решения этой задачи является установление специального временного порядка признания нежилых помещений – апартаментов, расположенных в ранее построенных нежилых зданиях, помещениями для проживания граждан. Такой правовой механизм, предусмотренный на переходный период, поможет решению наиболее острых проблем, вызванных строительством и продажей гражданам апартаментов в предыдущие годы (до принятия нового законодательного регулирования многофункциональных зданий).

При установлении такого специального порядка необходимо принимать во внимание, что в значительном количестве случаев апартаменты, расположенные в нежилых зданиях и спроектированные в соответствии с требованиями, предъявляемыми к нежилым помещениям, могут не отвечать требованиям к жилым помещениям<sup>100</sup>, а также требованиям законодательства о градостроительной деятельности

<sup>98</sup> Так, распоряжением Департамента жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Москвы от 14 июня 2013 года № 05-14-182/3 «Об утверждении Методических рекомендаций по выявлению физических лиц, пользующихся жилым помещением» сделана попытка облегчить факт доказывания постоянного проживания физических лиц в жилом помещении. Согласно указанному документу, выявление постоянного проживания физических лиц в жилом помещении производится на основании проверки, осуществляемой организацией, управляющей многоквартирным домом. На основании проверки составляется акт, устанавливающий постоянное проживание незарегистрированных граждан, с указанием периода проживания. При этом точная процедура установления такого постоянного проживания указанным документом не урегулирована, что привело к довольно низкой эффективности применения данных норм на практике.

<sup>99</sup> См. пункт 18 Обзора судебной практики по делам о банкротстве граждан, утвержденного Президиумом Верховного суда Российской Федерации 18 июня 2025 года, где Верховный суд Российской Федерации делает вывод о возможности при банкротстве распространения исполнительского иммунитета на нежилое помещение (апартаменты), если у семьи должника отсутствует иное пригодное для проживания жилое помещение и сам должник причисляет такое помещение к жилым помещениям. Верховным судом Российской Федерации также было отмечено, что поскольку сам гражданин рассматривает соответствующее помещение пригодным для постоянного проживания, он не может быть лишен жилища (то есть апартаментов) по формальному признаку непринадлежности его к жилому фонду // Верховный суд Российской Федерации. URL: <https://www.vsrfg.ru/documents/all/34516/> (дата обращения: 09.02.2026).

<sup>100</sup> Например, в таких нежилых помещениях могут быть превышены допустимые уровни вибрации от внутренних и внешних источников, уровень инфразвука, интенсивность электромагнитных излучений (пункты 27–29 Положения о признании помещения жилым помещением).



(например, в части обеспеченности объектами социальной инфраструктуры или плотности жилой застройки (количества этажей)).

Полномочием по установлению специального временного порядка (порядок должен действовать в течение ограниченного срока, например, 3–5 лет) признания нежилых помещений – апартamentов, расположенных в ранее построенных нежилых зданиях, помещениями для проживания граждан предлагается наделить субъекты Российской Федерации, установив в федеральном законе основное требование – *необходимость обеспечения безопасности для жизни и здоровья граждан при проживании в таких помещениях*. При этом общие требования и порядок признания помещения жилым помещением на основании жилищного законодательства к случаям апартamentов, расположенных в ранее построенных нежилых зданиях, не применяются. Таким образом, специальный региональный временный порядок должен распространяться на четко установленный круг нежилых зданий с апартamentами, созданных до введения нового законодательства, в которых гарантировано безопасное проживание граждан.

Предлагается один из возможных подходов к установлению такого специального временного порядка субъектом Российской Федерации:

- 1) собственники апартamentов получают право в течение ограниченного периода времени обратиться с заявлением в уполномоченный региональный орган с заявлением о признании своих апартamentов в нежилом здании помещением для проживания граждан;
- 2) субъект Российской Федерации организует процедуру установления безопасности проживания граждан в таком нежилом здании и помещении;
- 3) в случае подтверждения безопасности проживания принимается положительное решение, в случае несоответствия требованиям безопасности проживания – отрицательное решение.

При этом субъектом Российской Федерации может быть предусмотрена возможность признания помещения в нежилом здании помещением для проживания граждан и в случае, если здание с апартamentами не соответствует градостроительным регламентам в части расположения здания в соответствующей территориальной зоне и (или) виду разрешенного использования земельного участка. В дальнейшем предлагается привести градостроительный регламент в правилах землепользования и застройки в соответствие с фактическим использованием здания (многофункциональное здание).

Также предлагается в акте субъекта Российской Федерации (или непосредственно в федеральном законе) предусмотреть в том числе следующие основания для отказа в переводе ранее созданных апартamentов в помещения для проживания граждан:

- 1) несоответствие здания с апартamentами, апартamentов требованиям к безопасности для проживания граждан;
- 2) нахождение апартamentов в зданиях, расположенных в зонах, в которых не допускается размещение жилых объектов и иных объектов массового пребывания людей (например, в производственных территориальных зонах, санитарно-защитных зонах и др.);
- 3) нахождение апартamentов в зданиях, нежилые помещения в которых используются для осуществления видов деятельности, представляющих опасность для жизни и здоровья граждан и (или) несовместимых с постоянным проживанием граждан.

Вышеуказанные основания отказа призваны обеспечить защиту прав собственников, использующих апартamentы для постоянного проживания, а также соблюдение



законодательства о градостроительной деятельности в части расположения зданий с апартаментами в соответствующих территориальных зонах, зонах с особыми условиями использования территории.

Существует вероятность, что часть апартаментов окажется невозможным перевести в жилые помещения.

Например, в случае несоответствия здания с апартаментами, апартаментов требованиям к безопасности для проживания граждан (что представляется редким случаем) теоретически возможно устранение таких несоответствий за счет дополнительных инвестиций собственников апартаментов. Поэтому представляется целесообразным установить определенный срок для устранения таких несоответствий без негативных последствий в течение данного периода для собственников апартаментов в части неприменения административной ответственности за проживание в нежилых помещениях.

В случае нахождения апартаментов в зданиях, расположенных в зонах, в которых не допускается размещение жилых объектов и иных объектов массового пребывания людей, устранение данного несоответствия невозможно без изменения зоны. Однако, опять же теоретически, в отдельных случаях возможно изменение границ зоны без ущерба безопасности как проживания в здании с апартаментами, так и охраняемых объектов, территории.

Главным возражением против признания апартаментов помещениями для проживания граждан является возникновение необходимости их обеспечения социальной инфраструктурой и парковочными местами с учетом территориальной (временной) доступности таких объектов от мест проживания. Для решения этой проблемы предлагается установление дифференцированных нормативов градостроительного проектирования в зависимости от типов жилой или многофункциональной застройки (многоквартирные дома, индивидуальные жилые дома, наемные дома, многофункциональные здания). Объемные требования к социальной и парковочной инфраструктуре должны определяться в зависимости от демографической структуры и потребностей жителей.

Например, можно предположить, что в структуре жителей наемных домов преобладают одинокие граждане или молодые семьи без детей, а в многофункциональных зданиях с апартаментами, напротив, преобладают семьи без детей по другой причине: поскольку дети уже выросли и живут отдельно. То есть в такой застройке потребность в детских садах и школах ниже. Что касается требований к территориальной (временной) доступности объектов социальной инфраструктуры, то здесь дифференцирующим признаком является тип застройки. Например, в индивидуальной жилой застройке в силу ее низкой плотности невозможно обеспечить такую же территориальную доступность, как в высокоплотной многоквартирной застройке. Для многофункциональных зданий, расположенных в общественно-деловых зонах, также невозможно обеспечить такую же территориальную доступность объектов социальной инфраструктуры, как для многоквартирных домов, расположенных в жилых зонах, поскольку объекты социальной инфраструктуры располагаются именно в жилых зонах.

Представляется, что реализация таких предложений позволит упорядочить как сложившуюся практику использования апартаментов для проживания, так и будущую практику проектирования и строительства апартаментов путем правовой регламентации и систематизации требований и к самим апартаментам, и к многофункциональным зданиям, в которых планируется их размещение.



## Список источников

1. Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 5 апреля 2016 года по делу № 33-3360/2016.
2. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 5 октября 2016 года по делу № 33-17828/2016.
3. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 11 октября 2016 года по делу № 33-17810/2016.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
5. Градостроительство: международный опыт регулирования и управления» / под науч. ред. Т. Д. Полиди. М.: Фонд «Институт экономики города», 2023. URL: <https://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/gradostroitelstvo.pdf> (дата обращения: 28.10.2024).
6. Гражданский кодекс Российской Федерации.
7. Жилищный кодекс Российской Федерации.
8. Завершено строительство апарт-комплекса Kazakov Grand Loft // Градостроительный комплекс Москвы. URL: <https://stroimsk.ru/news/zavershenno-stroitelstvo-apart-kompleksa-kazakov-grand-loft> (дата обращения: 13.11.2024).
9. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».
10. Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей».
11. Земельный кодекс Российской Федерации.
12. Классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 сентября 2014 года № 540.
13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
14. Минстрой России вынес на обсуждение законопроект об апарт-комплексах. Комментарий эксперта // Единый ресурс застройщиков. URL: <https://erzrf.ru/news/minstroy-rossii-vynyes-na-obsuzhdeniye-zakonoprojekt-ob-apartamentakh-kommentariy-eksperta> (дата обращения: 13.11.2024).
15. Минстрой: апарт-комплексы не собираются приравнивать к жилью // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/society/news/2023/10/19/1001508-minstroy-apartamenti-ne-sobirayutsya> (дата обращения: 13.11.2024).
16. Налоговый кодекс Российской Федерации.
17. Новыми драйверами рынка недвижимости в Новосибирске могут стать апарт-комплексы // Континент Сибирь. URL: <https://ksonline.ru/494505/novymi-drajverami-rynka-nedvizhimosti-v-novosibirske-mogut-stat-apartamenty/> (дата обращения: 13.11.2024).
18. Обзор практики разрешения судами споров, возникающих в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, утвержденный Президиумом Верховного суда Российской Федерации 4 декабря 2013 года.
19. Определение Верховного суда от 30 марта 2021 года № 78-КГ20-66-К3 по делу № 2-612/2020.



20. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 28 сентября 2021 года № 36-КГ21-5-К2.
21. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам совместного заседания Государственного совета и Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, состоявшегося 23 декабря 2020 года, № Пр-45ГС // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64900> (дата обращения: 13.11.2024).
22. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 11 ноября 2016 года № Ф06-14937/2016 по делу № А55-18910/2014.
23. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11 апреля 2024 года № Ф07-2824/2024 по делу № А56-76686/2018.
24. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 года № 2 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 1.2.3685-21 “Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания”».
25. Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 года № 3 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 “Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий”».
26. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 5 февраля 2016 года № 09АП-52810/2015 по делу № А40-101720/13).
27. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24 октября 2016 года № 09АП-47336/2016 по делу № А40-66573/16.
28. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 14 мая 2024 года № 09АП-22661/2024 по делу № А40-52226/2024.
29. Постановление Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 23 июля 2009 года № 64 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров о правах собственников помещений на общее имущество здания».
30. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» (в ред. от 27.07.2020).
31. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2020 года № 1860 «Об утверждении Положения о классификации гостиниц».
32. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 года № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».
33. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 декабря 2016 года № 13АП-28679/2016 по делу № А56-23769/2013.
34. Правила предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2020 года № 1853.
35. Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713.
36. Практика установления обязательств застройщиков по участию в создании инфраструктуры при реализации градостроительных проектов в России и предложения по проведению эксперимента по введению инфраструктурного сбора // Фонд «Институт экономики города». URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/rossiiskaya\\_praktika\\_v\\_sfere\\_ust-ya\\_infrastrukturnyh\\_obyazatelstv\\_zastroishchikov.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/rossiiskaya_praktika_v_sfere_ust-ya_infrastrukturnyh_obyazatelstv_zastroishchikov.pdf) (дата обращения: 14.11.2024).



37. Проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации”» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/79240/> (дата обращения: 13.11.2024).
38. Проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 1, 5 и 10 Федерального закона “Об основах туристской деятельности в Российской Федерации” (в части правового регулирования предоставления гостиничных услуг и классификации объектов туристской индустрии)» // Система обеспечения законодательной деятельности ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/837132-7> (дата обращения: 13.11.2024).
39. Распоряжение Департамента жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Москвы от 14 июня 2013 года № 05-14-182/3 «Об утверждении Методических рекомендаций по выявлению физических лиц, пользующихся жилым помещением».
40. Решение Красногвардейского районного суда Санкт-Петербурга от 10 января 2023 года по делу № 2а-1726/2023.
41. Решение Пресненского районного суда Москвы от 12 февраля 2018 года по делу № 2а-89/2018.
42. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 12 апреля 2022 года по делу № 3а-49/2022 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пунктов 1.2.9 и 1.2.10 раздела 1 Приложения № 7 к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 года № 524 “О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга”».
43. СП 54.13330.2016 «СНиП 31-01-2003 “Здания жилые многоквартирные”».
44. СП 160.1325800.2014 «Здания и комплексы многофункциональные. Правила проектирования», утвержденный приказом Минстроя России от 7 августа 2014 года №440/пр.
45. Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
46. Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».
47. Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 430-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации».
48. Федеральный закон от 24 июля 2023 года № 351-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации».
49. Федеральный закон от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».
50. Федеральный закон от 25 декабря 2023 года № 653-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Технический регламент о безопасности зданий и сооружений” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
51. Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».
52. Федеральный закон от 30 декабря 2021 года № 476-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
53. Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».
54. Хуснуллин дал объяснение отсутствию консенсуса по закону об апартаментах // РБК Недвижимость. URL: <https://realty.rbc.ru/news/65fc0b399a794760f6a8dda4> (дата обращения: 13.11.2024).

**Н. Б. Косарева**

## **Глава 8. Создание и развитие системы долевого участия граждан в жилищном строительстве**

С переходом к новым условиям рыночной экономики практически прекратилось государственное финансирование жилищного строительства (в том числе за счет средств государственных предприятий). При этом государственное финансирование в 90-е годы прошлого века пока еще не было замещено рыночной системой кредитования застройщиков на цели жилищного строительства и ипотечного кредитования граждан на приобретение жилья. В результате, если в 1990 году в России было построено 61,7 млн кв. м общей площади жилья, в том числе многоквартирных домов (МКД) – 55,7 млн кв. м, то в 1995 году ввод жилья составил уже только 41 млн кв. м, в том числе МКД – 32 млн кв. м, а в 2000 году – 30,3 и 17,7 млн кв. м соответственно<sup>1</sup>.

В таких условиях единственным потенциально возможным источником финансирования многоквартирного жилищного строительства были средства граждан, которым необходимо жилье и которые в конечном итоге и стали непосредственными инвесторами в жилищное строительство. Употребление в данном случае термина «инвестор», а не «потребитель» или «покупатель», на наш взгляд, вполне корректно, поскольку именно такие граждане, а не застройщики, несли все риски этого жилищного строительства, несмотря на то что они не были профессиональными участниками рынка и не обладали компетенциями для рыночного инвестирования в жилищное строительство.

Для привлечения средств граждан в жилищное строительство застройщики стали использовать самые разные модели: предварительные договоры купли-продажи, вексельные схемы и другие. Основным общим принципом таких моделей было привлечение средств одновременно на строительство нескольких МКД и дальнейшее их использование на последовательное строительство таких МКД (такой финансовый принцип условно можно назвать «принципом общего котла»). В условиях инфляции такая модель напоминала финансовую пирамиду, когда в выигрыше находятся первые ее участники, а последующие несут все риски. Финансовая устойчивость такой модели «общего котла» до некоторой степени обеспечивалась за счет дополнительных взносов граждан при недостаточности средств на завершение строительства дома и затягиванием сроков ввода объектов в эксплуатацию.

<sup>1</sup> Жилищное хозяйство в России – 2002. Таблица 5.1 «Ввод в действие жилых домов» // Федеральная служба государственной статистики. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Jil\\_hoz\\_2022.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Jil_hoz_2022.pdf) (дата обращения: 19.09.2024).



**На первом этапе построения системы финансирования жилищного строительства (до 2005 года)** использование описанной модели финансирования жилищного строительства специальным образом не регулировалось, и застройщики действовали в рамках общего гражданского законодательства. Основными рисками вложения гражданами денежных средств в такие схемы были: незавершение строительства МКД и неполучение вложенных средств; так называемые мошеннические двойные продажи, когда на создание одной и той же квартиры застройщики привлекали средства двух, а иногда и более человек; существенные задержки в сроках ввода объектов в эксплуатацию и низкое качество жилищного строительства, за что застройщики не несли ответственности<sup>2</sup>.

В 2003–2004 годах указанные проблемы были наконец осознаны, и был подготовлен и принят Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – Федеральный закон № 214-ФЗ), который вступил в силу 1 апреля 2005 года. С принятием Федерального закона № 214-ФЗ начался **второй этап формирования рыночного финансирования жилищного строительства (2004–2018 годы)**.

Данный закон впервые упорядочил «отношения, связанные с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости на основании договора участия в долевом строительстве»<sup>4</sup>. При этом закон запретил иные способы «привлечения денежных средств граждан физическим или юридическим лицом с принятием на себя обязательств, после исполнения которых у гражданина может возникнуть право собственности на жилое помещение в строящемся (создаваемом) многоквартирном доме» кроме как по договору участия в долевом строительстве (далее также ДДУ) и в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах»<sup>5</sup>.

Федеральный закон № 214-ФЗ в первоначальной редакции<sup>6</sup> включал следующие основные требования:

- 1) к застройщику, который вправе привлекать средства по ДДУ (в том числе наличие права собственности или аренды на земельный участок, разрешения на строительство, опубликованной проектной декларации);
- 2) к договору участия в долевом строительстве, в том числе требование об обязательной государственной регистрации такого договора;
- 3) к обеспечению исполнения застройщиком обязательств по ДДУ (залог земельного участка или права его аренды, объекта незавершенного строительства

<sup>2</sup> По замечанию одного из застройщиков, в то время участие граждан в жилищном строительстве было подобно игре в рулетку.

<sup>3</sup> Данный закон был разработан в рамках подготовки целого пакета проектов законодательных актов, направленных на создание условий для развития рынка доступного жилья. Все такие федеральные законы были приняты в конце декабря 2004 года, в том числе новые Жилищный кодекс Российской Федерации и Градостроительный кодекс Российской Федерации.

<sup>4</sup> Часть 1 статьи 1 Федерального закона № 214-ФЗ в редакции от 30 декабря 2004 года.

<sup>5</sup> Этот закон также был принят в составе пакета федеральных законов, направленных на создание рынка доступного жилья, и был направлен на упорядочивание отношений по подобным высокорискованным моделям, которые начали применяться к тому времени на практике. Жилищные накопительные кооперативы в дальнейшем не получили широкого распространения, в отличие от модели долевого строительства. В настоящее время, несмотря на то что сам Федеральный закон «О жилищных накопительных кооперативах» продолжает действовать, Федеральный закон № 214-ФЗ с июля 2018 года уже не предусматривает возможность привлечения денежных средств граждан на строительство МКД.

<sup>6</sup> Редакция от 30 декабря 2004 года.



- на таком земельном участке, помещений в построенном МКД до их передачи участникам, в том числе особенности такого залога с учетом возможности его использования для привлечения кредитных средств на строительство);
- 4) к использованию застройщиком привлеченных денежных средств в соответствии с проектной декларацией, которая должна быть публично доступной и содержать предусмотренную информацию о застройщике и о проекте строительства;
  - 5) к срокам передачи объектов долевого строительства участникам и к гарантиям качества таких объектов;
  - 6) к организации государственного регулирования, контроля и надзора в области долевого строительства;
  - 7) к административной и финансовой ответственности за нарушение требований Федерального закона № 214-ФЗ и обязательств по ДДУ.

Регулирование Федеральным законом № 214-ФЗ правоотношений по привлечению средств граждан в сферу жилищного строительства позволило в этот период навести некоторый порядок, в частности, прекратить двойные продажи объектов долевого строительства, улучшить ситуацию со сроками ввода МКД и несколько повысить их качество. Этому также способствовало установление административной ответственности в статье 14.28 «Нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Такая ответственность была в дальнейшем ужесточена: был установлен административный штраф на должностное лицо в размере 0,5–1 млн руб. в случае «привлечения денежных средств гражданина, связанного с возникающим у гражданина правом собственности на жилое помещение в многоквартирном доме, который на момент привлечения таких денежных средств гражданина не введен в эксплуатацию в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, лицом, не имеющим в соответствии с законодательством об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости на это права и (или) привлекающим денежные средства граждан в нарушение требований, установленных указанным законодательством, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния»<sup>7</sup>.

Несмотря на постоянное совершенствование Федерального закона № 214-ФЗ в целях повышения прозрачности проектов долевого строительства, усиления требований к застройщикам, которые вправе заключать ДДУ, и снижения рисков участников долевого строительства вплоть до 2018 года неизменной оставалась базовая финансовая концепция долевого строительства: непосредственное инвестирование застройщиком привлеченных средств участников в строительство на основе «принципа общего котла». В рамках такой концепции граждане на практике продолжали нести риски незавершения строительства МКД и потери вложенных средств.

Данная проблема получила большой общественный резонанс, привлекла внимание первых лиц России и стала именоваться «проблемой обманутых дольщиков». Федеральный центр не сразу захотел взять на себя решение этой проблемы, субъекты Российской Федерации также не обладали ни соответствующими полномочиями, ни финансовыми ресурсами для ее решения, и граждане, вложившие средства в долевое строительство и потерявшие их, остались наедине с судебными органами.

<sup>7</sup> Часть 1 статьи 14.28 КоАП РФ. Такой размер административного штрафа был установлен в КоАП РФ Федеральным законом от 17 июня 2010 года.



В дальнейшем для решения данной социально значимой проблемы были задействованы различные механизмы, в том числе:

- 1) страхование гражданской ответственности застройщика за неисполнение или ненадлежащее исполнение им обязательств по передаче жилого помещения по ДДУ (либо путем участия в обществе взаимного страхования гражданской ответственности застройщиков, либо путем заключения договора страхования гражданской ответственности застройщика за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по передаче жилого помещения по договору со страховой организацией, удовлетворяющей установленным требованиям)<sup>8</sup>;
- 2) создание Фонда защиты прав граждан – участников долевого строительства, к функциям которого в том числе относилось формирование специального компенсационного фонда за счет обязательных отчислений (взносов) застройщиков, привлекающих денежные средства участников долевого строительства, а также выплата за счет средств компенсационного фонда возмещения гражданам – участникам долевого строительства по ДДУ, предусматривающему передачу жилых помещений, при несостоятельности (банкротстве) застройщика в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2017 года № 218-ФЗ<sup>9</sup>;
- 3) создание Единого реестра проблемных объектов (объекты, по которым застройщиком более чем на шесть месяцев нарушены сроки завершения строительства и (или) обязанности по передаче объекта долевого строительства участнику долевого строительства по зарегистрированному ДДУ либо застройщик признан банкротом и в отношении его открыто конкурсное производство), который поддерживается АО «ДОМ.РФ»<sup>10</sup>.

Сегодня выполнение накопленных государственных обязательств по решению проблем обманутых дольщиков находится в стадии завершения. С начала 2019 года до середины 2024 года с использованием федеральных и региональных механизмов<sup>11</sup> были осуществлены выплаты компенсаций в общем объеме 172 млрд руб. для 57,9 тыс. граждан, пострадавших от недобросовестных застройщиков в 57 регионах<sup>12</sup>.

**Период с 2018 года по настоящее время можно выделить как третий этап рыночного финансирования жилищного строительства, связанный**

<sup>8</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 294-ФЗ, которым Федеральный закон № 214-ФЗ был дополнен статьей 15.2 «Страхование гражданской ответственности застройщика». Указанная статья была признана утратившей силу в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2017 года № 218-ФЗ.

<sup>9</sup> Данный Федеральный закон на момент его принятия назывался «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В настоящее время данный Федеральный закон имеет название «О публично-правовой компании “Фонд развития территорий” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства имеет название «Фонд развития территорий». В течение периода действия данного закона формы участия Фонда в решении проблемы обманутых дольщиков несколько менялись, в том числе добавился механизм завершения строительства проблемных объектов.

<sup>10</sup> В соответствии со статьей 23.1 Федерального закона № 214-ФЗ, в которую были внесены изменения Федеральным законом от 27 июня 2019 года № 151-ФЗ. См. Единый реестр проблемных объектов // ДОМ.РФ. URL: <https://наш.дом.рф/сервисы/каталог-новостроек/список-проблемных-объектов> (дата обращения: 19.10.2024).

<sup>11</sup> К региональным механизмам относятся привлечение нового инвестора для завершения строительства, предоставление компенсационного жилья, выплаты и др.

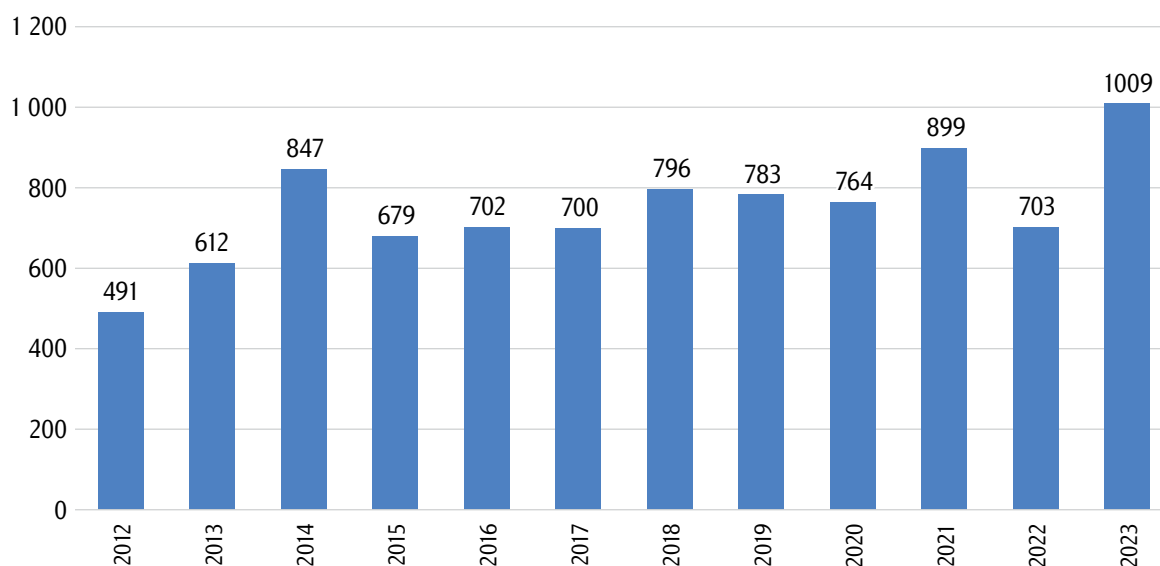
<sup>12</sup> Порядка 58 тысяч пострадавших дольщиков получили выплаты с 2019 года // Фонд развития территорий. URL: <https://фрп.рф/news/poryadka-58-tysyach-postradavshikh-dolshchikov-poluchili-vyplaty-s-2019-goda/> (дата обращения: 19.10.2024).



с реформированием системы долевого строительства жилья и переходом к проектному финансированию строительства многоквартирных домов. В конце 2018 года был принят Федеральный закон от 25 декабря 2018 года № 478-ФЗ (Федеральный закон № 478-ФЗ), который провозгласил совершенно иную финансовую модель организации долевого строительства МКД и других объектов недвижимости<sup>13</sup>. Такая модель предусматривает следующие основные условия:

- 1) запрет на использование застройщиком средств участников долевого строительства для инвестирования в строительство;
- 2) размещение средств участников долевого строительства на счетах эскроу, средства с которых должны быть перечислены застройщику только после передачи им объектов долевого строительства;
- 3) банковское проектное кредитование застройщиков на период строительства;
- 4) страхование денежных средств, размещенных физическими лицами на счетах эскроу, открытых для расчетов по ДДУ, в размере размещенной суммы, но не более 10 млн руб.<sup>14</sup>

**Рис. 8.1. Количество заключенных договоров участия в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости в 2012–2023 годах**



Источник: данные Росреестра. URL: <https://rosreestr.gov.ru/open-service/statistika-i-analitika/~svedeniya--analiticheskie-otchety-ca/arkhiv-svedeniya-analiticheskie-otchety/>

<sup>13</sup> Первоначально такая модель была предложена застройщикам в качестве добровольного варианта организации финансирования строительного проекта (см. статьи 15.4 и 15.5 Федерального закона № 214-ФЗ, введенные Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 304-ФЗ), однако застройщики не захотели применять ее добровольно, чего, собственно, и следовало ожидать. Следует также отметить, что внедрение через два с половиной года новой модели в качестве обязательной также вызвало большое сопротивление застройщиков, как и введение Федерального закона № 214-ФЗ в 2005 году.

<sup>14</sup> Часть 3 статьи 13.2 Федерального закона «О страховании вкладов в банках Российской Федерации». Статья была введена в указанный закон Федеральным законом от 25 мая 2020 года № 163-ФЗ.



Федеральным законом № 478-ФЗ был предусмотрен переходный период для завершения строительных проектов, начатых в соответствии со старыми правилами. В настоящее время такие «старые» проекты по большей части уже завершены<sup>15</sup>. За прошедшие пять лет рынок многоэтажного жилищного строительства успешно адаптировался к новой модели финансирования, чему, безусловно, способствовала реализация в период с 2020 года по 1 июля 2024 года масштабной программы льготной ипотеки на первичном рынке жилья. На рисунке 8.1 приведена динамика заключения ДДУ в 2012–2023 годах в отношении всех объектов недвижимости, а не только МКД, поскольку Росреестр в последние годы не публикует данные о ДДУ в разрезе видов объектов недвижимости. Однако, по оценкам за некоторые предыдущие годы, доля ДДУ, заключаемых в отношении квартир в МКД, составляет порядка 90 % всех заключаемых ДДУ.

Текущая проблема сокращения спроса на первичном рынке жилья в связи с прекращением с 1 июля 2024 года программы льготной ипотеки и недоступности ипотеки по рыночной ставке (по данным ДОМ.РФ на 13 сентября 2024 года, средневзвешенная ставка по топ-20 банкам по новостройкам составляет порядка 20,89 % годовых<sup>16</sup>) рано или поздно по мере улучшения макроэкономической ситуации и снижения ставок по ипотеке будет разрешена.

Если же рассматривать будущее системы финансирования многоквартирного жилищного строительства, то ее развитие не может остановиться, в том числе с учетом зарубежного опыта возможности организации продажи жилья на стадии строительства с минимальным риском для покупателей.

Сегодня профессиональными участниками первичного рынка жилья – банками и застройщиками – уже накоплен опыт кредитования такого строительства в форме проектного финансирования. Представляется, что далее в обозримой перспективе целесообразно постепенно полностью перейти на банковское кредитование застройщиков на цели жилищного строительства, а граждане должны занять адекватное им положение покупателей квартир, а не участников строительства. Уже сегодня граждане, заключающие ДДУ, по сути, перестали быть участниками долевого строительства с точки зрения инвестиционного участия. Их позиция уже гораздо ближе к позиции покупателя жилья.

Для окончательной фиксации отношений «продавец – покупатель» на рынке жилищного строительства предлагается урегулировать *договор купли-продажи жилого помещения в строящемся многоквартирном доме*, опираясь на положение пункта 2 статьи 455 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым договор купли-продажи может быть заключен в отношении *«товара, который будет создан или приобретен продавцом в будущем, если иное не установлено законом или не вытекает из характера товара»*. Предлагается установить, что договор купли-продажи жилого помещения в строящемся многоквартирном доме должен отвечать следующим требованиям:

- 1) заключение гражданином (покупателем) такого договора допускается только с застройщиком (продавцом), отвечающим требованиям, установленным Федеральным законом № 214-ФЗ;

<sup>15</sup> По данным ДОМ.РФ, на 20 сентября 2024 года объем таких проектов (с использованием взносов в компенсационный фонд) составляет 2,6 млн кв. м, то есть 2 % от объема всех реализуемых проектов многоэтажного жилищного строительства. См.: Основные показатели жилищного строительства // ДОМ.РФ. URL: [https://наш.дом.рф/аналитика/показатели\\_жилищного\\_строительства](https://наш.дом.рф/аналитика/показатели_жилищного_строительства) (дата обращения: 19.10.2024).

<sup>16</sup> Динамика ставок предложения топ-20 ипотечных банков // ДОМ.РФ. URL: <https://дом.рф/analytics/mortgage/> (дата обращения: 19.10.2024).



- 2) договор заключается в письменной форме, подлежит государственной регистрации в порядке, предусмотренном сегодня для государственной регистрации договора участия в долевом строительстве, и считается заключенным с момента такой регистрации;
- 3) договор заключается в соответствии с гражданским законодательством с учетом установленных особенностей и должен содержать следующие условия:
  - а) определение подлежащего передаче покупателю конкретного жилого помещения в соответствии с проектной документацией на строительство многоквартирного дома, в том числе данные, определяющие расположение многоквартирного дома на соответствующем земельном участке, расположение жилого помещения в составе многоквартирного дома, общая площадь жилого помещения, число и площадь комнат в составе жилого помещения;
  - б) срок передачи продавцом покупателю жилого помещения, который не может составлять более чем три года со дня заключения договора;
  - в) цену приобретаемого гражданином жилого помещения, сроки и порядок ее уплаты.

Самое главное отличие такого договора купли-продажи жилого помещения в строящемся многоквартирном доме от ДДУ – это запрет полной или частичной оплаты покупателем приобретения жилого помещения по договору купли-продажи жилого помещения в строящемся многоквартирном доме до ввода такого дома в эксплуатацию в целях минимизации рисков для граждан – покупателей жилья. С другой стороны, в целях снижения рисков как застройщиков при реализации проектов строительства МКД, так и кредиторов при кредитовании застройщиков на цели такого строительства и обеспечения гарантий наличия спроса на строящееся жилье предлагается установить уплату гражданином (покупателем) при заключении договора **задатка, размер которого предлагается ограничить – не более 10–15 % от цены приобретаемого жилого помещения**. В случае, если по завершении строительства покупатель не выполнит своих обязательств по полной оплате договора, то задаток остается у застройщика. Если же застройщик не выполнит своих обязательств по договору (в том числе передать жилое помещение, соответствующее установленным договором требования к качеству и обязательным требованиям качества), то застройщик обязан будет вернуть покупателю задаток в двойном размере<sup>17</sup>.

Такой договор, с одной стороны, позволит обеспечить застройщику и банку, предоставляющему застройщику кредит на строительство, гарантии приобретения такого жилья покупателями после завершения строительства, а с другой – позволяет покупателю не платить за ипотеку в период строительства жилья и минимизирует его риски, в том числе риск того, что покупатель вложил все свои средства в жилое помещение, которое не соответствует требованиям к его качеству или вовсе непригодно для проживания.

Уже сегодня на рынке, насколько это можно понять, появляются первые прообразы предлагаемой модели, хотя и в несколько иной форме. Например, в целях создания более привлекательных условий для участников долевого строительства в условиях высоких ставок по ипотеке банки и застройщики предлагают так называемую «траншевую ипотеку», которая предполагает предоставление кредита частями,

<sup>17</sup> Статья 381 Гражданского кодекса Российской Федерации.



в том числе незначительной части – на стадии строительства<sup>18</sup>. Соответственно, заемщик – участник долевого строительства размещает на счете эскроу только первоначальный взнос и средства первого транша ипотечного кредита, а не сразу всю сумму в размере стоимости квартиры.

Представляется, что предлагаемый механизм купли-продажи жилого помещения в строящемся многоквартирном доме с выплатой задатка в сочетании с «траншевой ипотекой» – это модель, которая в обозримой перспективе может прийти на смену модели долевого строительства.

<sup>18</sup> См., например: Траншевая ипотека: выгода и риски // Группа ВТБ. URL: <https://www.vtb.ru/articles/ipoteka/transhevaaya-ipoteka/> (дата обращения: 19.10.2024); Траншевая ипотека на квартиру в новостройке: условия, плюсы и минусы // Сайт компании «Самолет». URL: [https://samolet.ru/faq/voprosy-o-pokupke/cto-takoe-ipoteka-transhami/?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://samolet.ru/faq/voprosy-o-pokupke/cto-takoe-ipoteka-transhami/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F) (дата обращения: 20.09.2024).



## Список источников

1. Архив. Сведения, аналитические отчеты // Росреестр. URL: <https://rosreestr.gov.ru/open-service/statistika-i-analitika/~svedeniya--analiticheskie-otchety-ca/arkhiv-svedeniya-analiticheskie-otchety/> (дата обращения: 19.10.2024).
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации.
4. Динамика ставок предложения топ-20 ипотечных банков // ДОМ.РФ. URL: <https://дом.рф/analytics/mortgage/> (дата обращения: 19.09.2024).
5. Единый реестр проблемных объектов // ДОМ.РФ. URL: <https://наш.дом.рф/сервисы/каталог-новостроек/список-проблемных-объектов> (дата обращения: 19.10.2024).
6. Жилищное хозяйство в России – 2002. Таблица 5.1 «Ввод в действие жилых домов» // Федеральная служба государственной статистики. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Jil\\_hoz\\_2022.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Jil_hoz_2022.pdf) (дата обращения: 19.09.2024).
7. Жилищный кодекс Российской Федерации.
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
9. Основные показатели жилищного строительства // ДОМ.РФ. URL: [https://наш.дом.рф/аналитика/показатели\\_жилищного\\_строительства](https://наш.дом.рф/аналитика/показатели_жилищного_строительства) (дата обращения: 19.10.2024).
10. Порядка 58 тысяч пострадавших дольщиков получили выплаты с 2019 года // Фонд развития территорий. URL: <https://фрт.рф/news/poryadka-58-tysyach-postradavshikh-dolshchikov-poluchili-vyplaty-s-2019-goda/> (дата обращения: 19.10.2024).
11. Траншевая ипотека на квартиру в новостройке: условия, плюсы и минусы // Сайт компании «Самолет». URL: [https://samolet.ru/faq/voprosy-o-pokupke/chto-takoe-ipoteka-transhami/?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://samolet.ru/faq/voprosy-o-pokupke/chto-takoe-ipoteka-transhami/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F) (дата обращения: 20.09.2024).
12. Траншевая ипотека: выгода и риски // Группа ВТБ. URL: <https://www.vtb.ru/articles/ipoteka/transhevaya-ipoteka/> (дата обращения: 19.10.2024).
13. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 декабря 2012 года № 294-ФЗ.
14. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 25 мая 2020 года № 163-ФЗ.
15. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 25 декабря 2018 года № 478-ФЗ.
16. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 3 июля 2016 года № 304-ФЗ.
17. Федеральный закон «О публично-правовой компании “Фонд развития территорий” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29 июля 2017 года № 218-ФЗ.
18. Федеральный закон «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ.



19. Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ.
20. Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах».

Все исследования Фонда «Институт экономики города» доступны на сайте в разделе  
**«Исследования»**



**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА**  
THE INSTITUTE FOR URBAN ECONOMICS

Видеоканал ИЭГ

[О нас](#)

[Клиентам и грантодателям](#)

[Исследования](#)



[Главная](#) » [Исследования](#)

## Актуальные

Девелопмент и  
редевелопмент территорий

Жилищная политика

Капитальный ремонт жилья

Городские агломерации

Управление  
многоквартирными домами

Административные барьеры в  
строительстве

Стратегии и программы  
развития городов

Градостроительное  
планирование и  
проектирование

Жилищное финансирование

Инвестиции в городскую  
инфраструктуру

Информационная база рынка  
недвижимости

Местное самоуправление

Муниципальные финансы

Развитие моногородов

Регулирование  
землепользования и застройки

Рынок наемного жилья

Социальная политика

Тарифное регулирование

Управление жилищно-  
коммунальным комплексом

Энергоэффективность

**Градостроительство в России:**  
существующие и перспективные подходы  
в регулировании и управлении

Научный редактор Т. Д. Полиди

Подписано в печать 13.03.2026  
Печать офсетная  
Тираж 100 экз.

125375, Москва, Леонтьевский переулок, д. 21/1, стр. 1  
Тел.: 8 (495) 212-05-11  
E-mail: [mailbox@urbaneconomics.ru](mailto:mailbox@urbaneconomics.ru)  
Web-site: [www.urbaneconomics.ru](http://www.urbaneconomics.ru)

