



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

«Обзор судебной практики по вопросам обеспечения территории объектами социальной, коммунальной, транспортной инфраструктуры при реализации проектов жилищного строительства в городах России»

(работа выполнена за счет средств Целевого капитала Фонда «Институт экономики города»)

Москва, 10 апреля 2025 г.

ИЭГ представляет свою страницу ВКонтакте

- Для удобства наших подписчиков Фонд «Институт экономики города» зарегистрировал официальный аккаунт ВКонтакте
- Вся актуальная информация: новости, исследования, анонсы и записи мероприятий будут размещены на странице

<https://vk.com/urbaneconomics>



Содержание



Введение

1. Возложение на застройщиков «инфраструктурных» обязанностей без заключения с ними специальных договоров
 - 1.1. Проверка обеспеченности инфраструктурой при выдаче РИС
 - 1.2. Проверка обеспеченности инфраструктурой после выдачи РИС
2. Возложение «инфраструктурных» обязанностей путем заключения с застройщиками «инфраструктурных» договоров
 - 2.1. Правомерность заключения «инфраструктурных» договоров
 - 2.2. Понуждение к исполнению «инфраструктурных» обязанностей

Заключение



Введение

Актуальность проблемы инфраструктурных обязательств в России

1

Более 40 российских городов полностью или частично приостановили выдачу РнС объектов жилого назначения

- наиболее остро проблема проявляется в крупных городах
- причина - необеспеченность социальной инфраструктурой
- примеры: Новосибирск, Омск, Красноярск

2

Единый федеральный механизм обеспечения застраиваемой территории инфраструктурой отсутствует

- наиболее близкие институты - КРТ, плата за изменение ВРИ
- в иных случаях застройщик не обязан подтверждать создание инфраструктуры либо платить компенсацию в бюджет

3

Регионы и муниципалитеты принимают свои нормативные правовые акты об инфраструктурных договорах / сборах

- наиболее подробное регулирование - в городе Москве
- иные примеры принятых актов: Пермь, Нижегородская область
- готовятся проекты актов: Новосибирск

4

Единые подходы судов к разрешению споров об обеспечении инфраструктурой отсутствуют

Нормативное регулирование инфраструктурных обязательств на федеральном уровне

Общее (единое) правовое регулирование на федеральном уровне отсутствует

1. Единственный наиболее близкий по смыслу институт - КРТ

- Механизм применим не к любым территориям и объектам, не является общеобязательным

2. Похожий финансовый институт - плата за изменение ВРИ

- Только в Москве и Московской области. Компенсационный (позиция КС РФ), но не полноценный инфраструктурный платеж

3. НГП обязательны при разработке градостроительной, а не проектной документации

- Механизм прямого применения НГП к застройщику не предусмотрен (только опосредованно - через ППТ, ПЗЗ)

4. Разработка ППТ не является общеобязательной

- Разработка ППТ обязательна только в случаях, прямо указанных в ч. 3 ст. 41 ГрК РФ

5. Неясно, должен ли ППТ обеспечивать нормативы обеспеченности инфраструктурой

- В п. 2 ч. 3 ст. 42 ГрК РФ указано на сохранение фактической обеспеченности, а в п. 7 ч. 4 той же ст. - на соответствие нормативам

6. Обеспечение инфраструктурой не заложено в состав проектной документации

- Нет обязанности застройщика включать соответствующий раздел в проектную документацию ОКС



Механизмы нормативного регулирования инфраструктурных обязательств в регионах

Город/регион	Ключевые особенности механизма
Пермь	<ul style="list-style-type: none"> Внесение изменений в ПЗЗ, ведущих к увеличению объемов средне- и многоэтажного жилищного строительства (увеличение плотности застройки/высоты), - только при обеспечении объектами образования, культуры и спорта При внесении указанных изменений в ПЗЗ с застройщиком заключается соглашение о сотрудничестве для развития социальной инфраструктуры «Плоская» ставка «инфраструктурного» платежа (руб. за кв.м жилья) для различной социальной инфраструктуры
Москва	<ul style="list-style-type: none"> С застройщиком заключается инфраструктурный договор - как для социальной, так и для иной инфраструктуры За передачу мест приложения труда * и жилых помещений - льготы по плате за изменение ВРИ/арендной плате Привязка к плану реализации ППТ (содержит информацию об источниках финансирования реализации ППТ; если источники внебюджетные - то содержит положение о заключении инфраструктурного договора) Ставка «инфраструктурного» платежа дифференцируется с учетом специфики конкретных объектов инфраструктуры
Нижегородская область	<ul style="list-style-type: none"> Механизм расчета платежа в счет возмещения расходов бюджета на создание социальной инфраструктуры в КРТ Ставка «инфраструктурного» платежа дифференцируется с учетом специфики конкретных объектов инфраструктуры
Санкт-Петербург	<ul style="list-style-type: none"> Согласно ПЗЗ реализация ВРИ, предусматривающих жилищное строительство, возможна только при условии обеспечения территории поликлиниками, детскими садами, школами (<i>признано законным судами - см. слайд 8</i>) Обеспечение соц. инфраструктурой может подтверждаться, в т.ч. соглашением с застройщиком (заключается исходя из рекомендаций Градостроительной комиссии Санкт-Петербурга) либо положениями ДПТ, АИП
Саратовская область	<ul style="list-style-type: none"> Общее указание в областном законе о том, что строительство жилья осуществляется с учетом необходимого количества объектов социального назначения, определенных в составе ППТ, в соответствии с РНГП / МНГП



* Понятие «место приложения труда» в Москве включает различные объекты, сопутствующие жилой застройке, в т.ч. объекты здравоохранения, образования, спорта, отдельные коммерческие объекты (например, торговые центры и т.п.)

1. Возложение на застройщиков «инфраструктурных» обязанностей без заключения с ними специальных договоров

Проверка выполнения требований по инфраструктурной обеспеченности в этом случае осуществляется на основании действующего законодательства в рамках существующих административных процедур:



Выдача РнС (принятие решения об отказе в выдаче РнС)

на основании положений ГрК РФ о выдаче РнС и административных регламентов выдачи РнС



Отмена / приостановление действия ранее выданного РнС

в порядке самоконтроля, на основании общих положений законодательства о местном самоуправлении *

* Отмена / приостановление действия выданного РнС осуществляется ОМС в рамках общих полномочий ОМС по отмене / приостановлению действия муниципальных правовых актов в порядке самоконтроля (см. подробнее слайд № 9):

- до 19 июня 2025 года - на основании ст. 48 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
- после 19 июня 2025 года - на основании ст. 54 Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»

1.1. Проверка обеспеченности инфраструктурой при выдаче РнС

Механизмы контроля инфраструктурной обеспеченности путем отказа в выдаче РнС со ссылкой на:



Требования ПЗЗ

Практика: дело об оспаривании ПЗЗ Санкт-Петербурга

Позиция суда: правомерно включение в ПЗЗ нормы, разрешающей строить жилье только при условии обеспечения социальной инфраструктурой, в т.ч. в общие положения ПЗЗ, а не в градостроительный регламент конкретной территориальной зоны

- + механизм может быть эффективным, т.к. ПЗЗ есть почти во всех муниципалитетах
- требует тщательной проработки вопрос, в какой части ПЗЗ закреплять требования



Требования ППТ

Практика: дела об оспаривании отказов в выдаче РнС в Новосибирской области, Краснодарском крае из-за противоречия ППТ

Позиция суда: отказ является законным, т.к. соблюдение очередности строительства инфраструктуры, заданной ППТ, обязательно. Игнорирование ППТ приведет к тому, что жилье будет построено раньше, чем появится необходимая социальная инфраструктура

- + применение механизма целесообразно, если имеется утвержденный ППТ
- действие механизма ограничено, т.к. утверждение ППТ обязательно не всегда



Требования НГП

Практика: дела об оспаривании отказа в выдаче РнС в Саратовской области из-за противоречия НГП

Позиция суда: отказ является законным, т.к. нормы НГП являются «ограничениями, установленными в соответствии с законодательством». Несоблюдение таких ограничений - самостоятельное основание отказа в выдаче РнС независимо от ППТ

- + применение механизма целесообразно, т.к. он повышает регулируемую роль НГП
- применение НГП в качестве «ограничений» влечет риски перепроектирования



1.2. Проверка обеспеченности инфраструктурой после выдачи РнС

Механизмы контроля инфраструктурной обеспеченности после выдачи РнС:



Отмена выданного РнС

Практика: дело об оспаривании отмены РнС в Краснодарском крае

Позиция суда: отмена РнС признана законной, т.к. нарушались требования НГП, которые были обязательны независимо от ППТ в силу указания на обязательное применение НГП в СП*

* Сегодня такое обоснование неприменимо в связи с отменой обязательности СП с 1 сентября 2024 года (Федеральный закон от 25 декабря 2023 года № 653-ФЗ)



Приостановление действия РнС

Практика: дела об оспаривании приостановления РнС в Саратовской области

Позиция суда: отказ признан незаконным, т.к. реальной возможности устранить нарушения не было (готовность ОКС 80-100%). Кроме того, ОМС, приостанавливая свое же РнС, действовал недобросовестно и нарушил принцип недопустимости противоречия собственному предыдущему поведению (эстоппель)

- данные механизмы представляются **крайней мерой** обеспечения территории инфраструктурой
- указанная проблема должна решаться **системно:** путем последовательного принятия нормативных правовых актов, обеспечивающих возложение на застройщиков «инфраструктурных» обязанностей и контроль за их исполнением при выдаче РнС



Отмена ОМС своего правового акта (в т.ч. РнС) допустима, если выявлена незаконность такого акта



Решение об отмене акта должно быть законным и обоснованным, не должно нарушать законных прав граждан, не может носить произвольный характер

- Пункт 25 Обзора судебной практики ВС РФ № 2 (2019) (утв. Президиумом ВС РФ 17 июля 2019 года)
- Пункт 37 Обзора судебной практики ВС РФ № 1 (2022) (утв. Президиумом ВС РФ 1 июня 2022 года)
- Определение КС РФ от 26 мая 2011 года № 739-О-О



2. Возложение «инфраструктурных» обязанностей путем заключения с застройщиками «инфраструктурных» договоров

Судебная практика: обязанность по созданию инфраструктуры лежит на органах публичной власти



Ключевые
правовые
позиции

ОМС должен предвидеть потребность в объектах инфраструктуры, своевременно принимать меры к увеличению их количества. Недостаточность бюджетных средств не освобождает ОМС от исполнения этих обязанностей

- Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2017 года № 2516-О

ОМС может быть в судебном порядке понужден к исполнению обязанностей по строительству (реконструкции) объектов инфраструктуры

- Случаи такого понуждения имеются в Краснодарском крае (в отношении объектов коммунальной и транспортной инфраструктуры), Алтайском крае, Самарской области (в отношении объектов образования)
- Соответствующие требования к ОМС могут быть заявлены, например, прокурором

Возложение на коммерческие организации публичных обязанностей не согласуется с основной целью их деятельности и не может осуществляться в отсутствие механизма возмещения понесенных ими расходов

- Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2011 года № 29-П

2.1. Правомерность заключения «инфраструктурных» договоров

Судебная практика: заключение «инфраструктурных» договоров в добровольном порядке правомерно



Ключевые
правовые
позиции

Возможность участия хозяйствующих субъектов на добровольной основе в финансировании развития инфраструктуры на основании договоров законодательством не исключается. Принятие частным лицом на себя соответствующих обязанностей соответствует принципу свободы договора

- Постановления Президиума ВАС РФ от 11 октября 2011 года № 5495/11 по делу № А07-22962/2009-Г-РМФ, от 24 сентября 2013 года № 4606/13 по делу № А75-4586/2011, от 5 февраля 2013 года № 12444/12 по делу № А32-24023/2011 *(продолжают применяться и в настоящее время)*

При рассмотрении споров из договоров, связанных с инвестиционной деятельностью в сфере финансирования строительства или реконструкции*, судам следует устанавливать правовую природу таких договоров и разрешать спор по правилам о купле-продаже, подряде, простом товариществе и т.д.

- Постановление Пленума ВАС РФ от 11 июля 2011 года № 54 *(продолжает применяться и в настоящее время)*

* Имеются в виду т.н. «инвестиционные контракты» (в целом данное понятие основано на статье 8 Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», однако на практике такие договоры могут называться по-разному, единого понятия нет)



2.2. Понуждение к исполнению «инфраструктурных» обязанностей

Судебная практика: допустимо принудительное исполнение застройщиком инфраструктурных обязательств, установленных договором



как в натуральной форме

Практика: дело о понуждении застройщика построить и передать городу объекты образования в г. Перми

Позиция суда: требования администрации города подлежат удовлетворению, застройщик **обязан передать объекты**. Требование о признании «инфраструктурного» договора недействительным удовлетворению не подлежит



так и в денежной форме

Практика: дело о взыскании с застройщика «инфраструктурного» платежа при строительстве жилых домов в г. Ялте

Позиция суда: требования администрации подлежат удовлетворению, с застройщик **обязан уплатить «инфраструктурный» платеж** городу, при этом соответствующая денежная сумма квалифицируется в качестве убытков города

- Таким образом, в настоящее время сложились основные подходы судебной практики к порядку исполнения обязательств по инфраструктурным соглашениям, в том числе соответствующих обязанностей публично-правовых образований



«Инфраструктурные» обязанности публично-правовых образований (содействовать застройщику, выдавать разрешения и т.п.) не признаются гражданско-правовыми обязательствами



Тем не менее органы власти обязаны добросовестно принимать меры по их исполнению, не вправе **незаконно уклоняться от принятия таких мер**

- постановление КС РФ от 3 октября 2023 года № 46-П, определение СКЭС ВС РФ от 21 марта 2023 года № 307-ЭС22-22917 по делу № А56-24641/2020
- судебные акты по делу № А41-39893/23



Заключение

Основные выводы

1

Муниципальные образования сегодня вынуждены формировать свои практики стимулирования застройщиков к созданию инфраструктуры (путем отказа в выдаче РнС со ссылкой на ПЗЗ, ППТ, НГП, что ведет к судебным спорам)

2

При разрешении указанных споров судам приходится давать правовую квалификацию как самим решениям об отказе в выдаче РнС, так и соответствующей градостроительной документации, в т.ч. определять соотношение ППТ и НГП

3

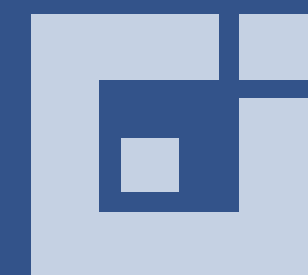
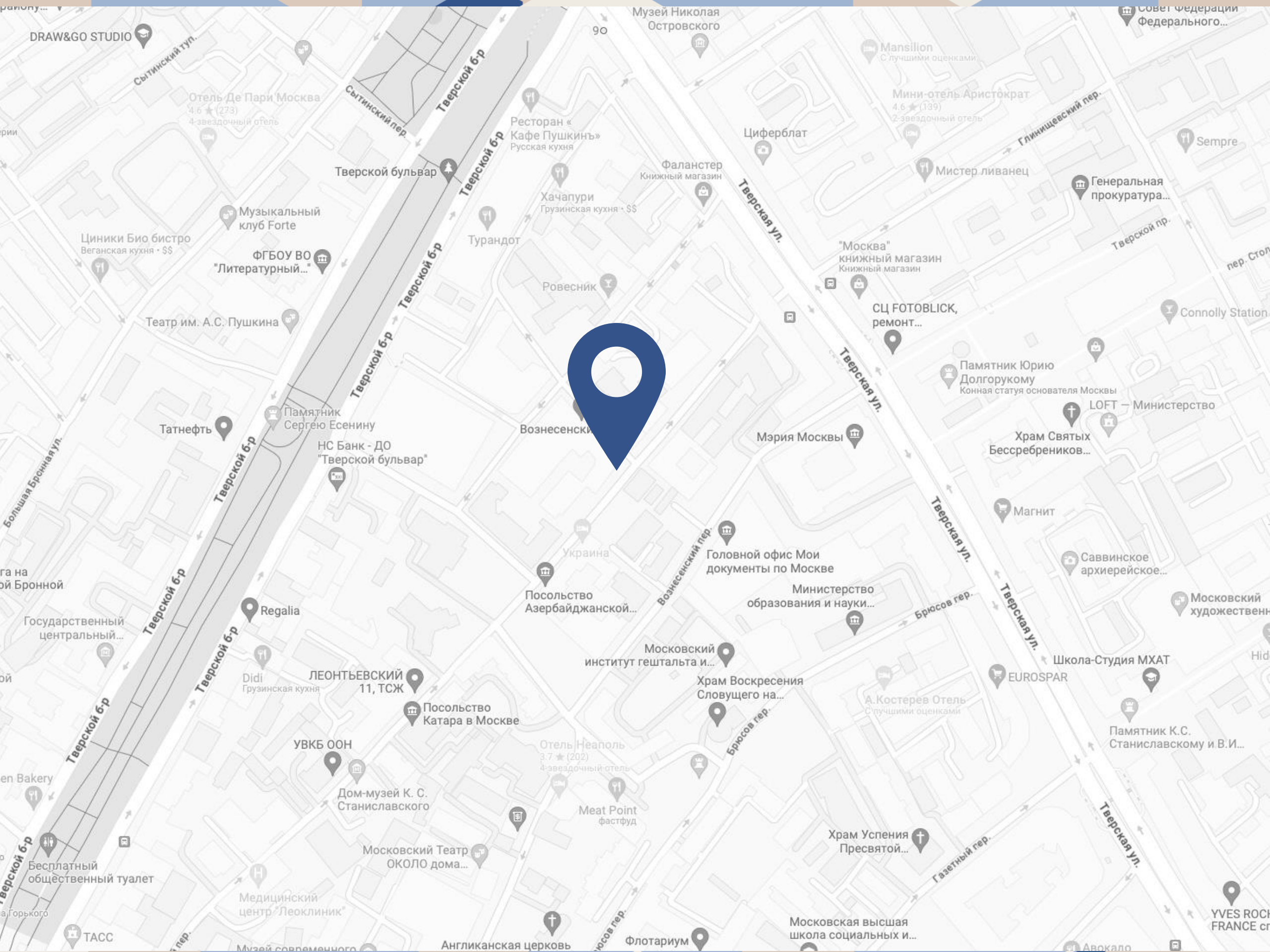
В ряде муниципальных образований формируется практика отмены (приостановления действия) РнС по причине необеспеченности инфраструктурой. Единого подхода судов к таким случаям нет, что влечет риски для развития городов

4

Суды признают возможность заключения между застройщиками и публично-правовыми образованиями «инфраструктурных» договоров на добровольной основе, допускают принуждение застройщиков к их исполнению

5

Непоследовательность и противоречивость в позициях судов свидетельствует о необходимости конкретизации на федеральном уровне требований к созданию инфраструктуры и участию в этом процессе застройщиков



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125375, Москва, Леонтьевский пер., д. 21/1, стр. 1, офис 7

Тел.: +7 (495) 212 05 11, +7 (915) 083 09 20

E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru

Web-site: www.urbaneconomics.ru

