

Разрешение на строительство как основание для возникновения гражданских прав и обязанностей

Ф.Ф. Жуков

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Объектом исследования выступает разрешение на строительство как основание возникновения гражданских прав и обязанностей участников гражданского оборота. Предметом исследования являются нормы гражданского и градостроительного законодательства, подзаконные акты, прямо или косвенно касающиеся гражданско-правового статуса и частноправового эффекта разрешений на строительство. В статье раскрывается проблема выдачи разрешения на строительство как юридического факта частного права, выделяются подтверждающий, управомочивающий, допускающий и обязывающий виды юридического эффекта разрешения на строительство, выявляется значение влияния разрешения на строительство на застройщика или иного заинтересованного лица.

Ключевые слова: административный акт, гражданские права и обязанности, недвижимость, объект капитального строительства, разрешение на строительство, строительство, юридический факт.

Пункт 1 ст. 8 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) [1] содержит фактически неограниченный перечень оснований возникновения гражданских прав и обязанностей. Это утверждение логично вытекает уже хотя бы из пп. 7 п. 1 ст. 8 ГК РФ: «вследствие иных действий граждан и юридических лиц».

Одним из самых интересных (и неоднозначных) оснований возникновения, изменения и прекращения гражданских прав и обязанностей являются акты государственных органов и органов местного самоуправления (пп. 2 п. 1 ст. 8 ГК РФ). Так, профессор М.И. Брагинский указывал, что осуществление государством принадлежащих ему имущественных прав происходит в несвойственных гражданскому праву формах – в виде актов, в которых проявляется верховенство государства [12, с. 21]. Такую обособленность актов органов публичной власти от прочих оснований возникновения, изменения и прекращения гражданских прав и обязанностей Р.Р. Садриева назвала актоспособностью [14, с. 95].

Отметим при этом, что определение лиц, выдающих такие акты, только как государственных и муниципальных органов не совсем точное. Широко распространено делегирование властных полномочий, выражающихся в выдаче соответствующих актов государственным

учреждениям [7] и публично-правовым компаниям, в том числе в части, касающейся выдачи разрешений на строительство [11].

Многообразие видов, форм и сфер применения указанных актов заслуживает отдельного исследования. В рамках настоящей статьи мы бы хотели остановиться на одном из них – важнейшем для российской экономики и иных сфер деятельности – разрешении на строительство.

Например, только на территории Тверской области Главное управление архитектуры и градостроительной деятельности Тверской области выдало разрешений на строительство: в 2023 г. – 163 ед. [9], в 2024 г. (по состоянию на 27.06.2024 г.) – уже 128 ед. [10] (в статистику не вошли акты о внесении изменений в разрешения на строительство, которых в 2023 и 2024 гг. было принято намного больше, чем самих разрешений).

Напомним, что в соответствии с ч. 1 ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) [3] разрешение на строительство представляет собой документ, который подтверждает соответствие проектной документации требованиям, установленным градостроительным регламентом (за исключением случая, предусмотренного ч. 1.1 настоящей статьи), проектом планировки территории и проектом межевания территории (за исключением случаев, если в соответствии с настоящим Кодексом подготовка проекта планировки территории и проекта межевания территории не требуется), при осуществлении строительства, реконструкции объекта капитального строительства, не являющегося линейным объектом (далее – требования к строительству, реконструкции объекта капитального строительства), или требованиям, установленным проектом планировки территории и проектом межевания территории, при осуществлении строительства, реконструкции линейного объекта (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), требованиям, установленным проектом планировки территории, в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта, для размещения которого не требуется образование земельного участка, а также допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешенным использованием такого земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации. Разрешение на строительство дает застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объекта капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом.

Если редуцировать излишне сложные бюрократизированные формулировки указанной нормы, юридический эффект разрешения на

строительство как юридического факта, вытекающий из содержания ч. 1 ст. 51 ГрК РФ применительно к возникновению гражданских прав и обязанностей, следующий:

1. Подтверждающий: проектная документация на возводимый объект, соответствует требованиям градостроительного регламента и/или документам территориального планирования. Подача заявления о выдаче разрешения на строительство служит объявлением (выраженным волеизъявлением) уполномоченному на выдачу такого разрешения лицу, что заявитель желает застроить земельный участок, для чего заявитель подготовил и предоставляет этому лицу заявление о выдаче разрешения на строительство и необходимый пакет документов. При прохождении соответствующего чек-листа, установленного в рамках положений ст. 51 ГрК РФ соответствующими административными регламентами, уполномоченное лицо не может отказать в выдаче разрешения на строительство. То есть на момент выдачи указанного разрешения заявителю подтверждается право лица приступить к реализации процесса строительства или реконструкции. При этом подтверждение носит строго узкоспециализированный характер: в рамках только тех документов и сведений и в том объеме, которые были предоставлены на получение разрешения на строительство. Статьями 21.5–21.7, 21.9, 21.10, 21.14, 51 и 52 ГрК РФ установлен строго регламентированный порядок внесения изменений в разрешение на строительство или допущения отклонения параметров объекта капитального строительства (высоты, количества этажей, площади, объема) от проектной документации, если необходимость отклонения выявилась в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта такого объекта.

Так, Президиум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 11.11.2015 г. № 301-ПЭК15 (дело № А65-4542/2014), указал, что изменения, которые застройщик просил внести в выданные ему разрешения на строительство, вызваны намерением названного лица увеличить этажность и количество секций жилых домов. Если застройщик не доказал, что в процессе строительства выявлена объективная необходимость отклонения параметров объектов капитального строительства от проектной документации, влекущая изменение проектной документации и разрешения на строительство, отказ в переоформлении разрешения является правомерным.

2. Управомочивающий: лицо с момента получения разрешения на строительство приобретает специальную правоспособность застройщика, т. е. лица, которому принадлежит на определенном праве земельный участок и которое (исключительно которое) осуществляет на нем строительство (п. 16 ст. 1 ГрК РФ). Отметим при этом, что много лет в доктрине критикуется противоречие между понятиями застройщика в п. 16 ст. 1 ГрК РФ и ч. 1 ст. 3 Федерального закона от

17.11.1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» [4] (далее – Закон об архитектурной деятельности), поскольку в последнем случае застройщик определяется как лицо, которое, помимо признаков, указанных в ГрК:

– смешано с понятием заказчика, хотя заказчик и застройщик понятия отнюдь не тождественные, и, более того, ГрК РФ понятие заказчика вообще не содержит, оперируя понятием «технический заказчик» (п. 22 ст. 1 ГрК РФ) и упоминая заказчика только в качестве лица, имеющего право на возмещение ущерба, причиненного вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения членом саморегулируемой организации строителей обязательств по договору подряда, заключенному с использованием конкурентных способов заключения договора (ст. 60.1 ГрК РФ);

– должно обязательно иметь разрешение на строительство, хотя ч. 17 ст. 51 ГрК РФ устанавливает перечень случаев, когда оно не требуется, но лицо, правомерно осуществляющее строительство без разрешения, от этого не перестает быть застройщиком и не приобретает какой-то новый правовой статус;

– обязано иметь архитектурный проект, выполненный в соответствии с архитектурно-планировочным заданием, хотя никаким законом не установлено запрета строительства без указанных документов вообще (например, распространенное возведение своими силами из имеющихся материалов индивидуальных жилых домов на земельных участках и последующая их регистрация в ЕГРН по «дачной амнистии»).

По нашему мнению, данное, казалось бы, противоречие, на самом деле не является серьезной проблемой и устраняется путем системного толкования норм ГрК РФ и ГК РФ: по общему правилу к застройщику применяются критерии, установленные ч. 16 ст. 1 ГрК, а в тех отношениях, где возникает архитектурный объект, строительство которого требует разрешения, – Закон об архитектурной деятельности. Если же застройщик имеет статус заказчика, в таком случае дополнительно к понятию застройщика согласно Закону об архитектурной деятельности, применяется понятие заказчика в том смысле, который ему придает законодатель в ст. 706 и 756 ГК РФ как стороне договора строительного подряда [2].

3. Допускающий: будущий объект или реконструированный объект может быть возведен только на конкретном земельном участке или двух и более смежных земельных участках, принадлежащих одному лицу, исключение – линейные объекты, для которых образования земельных участков не требуется [6].

Обсуждая пределы строительства границами земельного участка (участков), нельзя не упомянуть о недавно принятом Постановлении Конституционного суда Российской Федерации (далее – КС РФ) по так

называемому «делу Ермака» [7], в котором КС РФ рассматривает вопрос о том, каким с точки зрения цивилистики объектом является подземный гараж. КС РФ, как мы можем предположить, первый из судов отметил, что используемый в законе термин «здания и сооружения, расположенные на земельных участках» не означает, что объект капитального строительства обязательно должен занимать наземную часть или наземную часть, преобладающую над подземной, а подразумевает, что здание или сооружение могут находиться и под ним.

При таких обстоятельствах разрешение на строительство, например, торгового центра или частной линии метро под землей не обязательно (и скорее всего крайне редко) может быть выдано пользователю земельного участка (участков) над планируемым к строительству объектом. В этой связи мы полагаем, что привязка строительства к земельному участку является желательным, но не обязательным в условиях развития науки и техники атрибутом разрешения на строительство, который может заменить как предварительный план границ будущего объекта строительства, исключительно в целях исполнения административных обязанностей при строительстве (передача уполномоченному лицу сведений), так и внесение предварительных границ еще не построенного объекта в Единый государственный реестр недвижимости и, соответственно, на Публичную кадастровую карту, т. е. оглашение этих сведений среди неопределенного круга лиц.

Дальнейшие рассуждения судов и субъектов законодательной инициативы на эту тему, как мы предполагаем, приведут к пониманию законодателем земельного участка в виде не плоской, а 3D-фигуры, что сейчас широко обсуждается в научной литературе [16].

4. Обязывающий: лицо, получая одобрение на строительство со стороны носителя публичной власти, приобретает ряд обязанностей. В публично-правовом контексте это прежде всего обязанность претерпевать при строительстве некоторых категорий объектов осуществление государственного строительного надзора (ст. 54 ГрК РФ) (например, при строительстве многоквартирных домов) или строительный контроль (ст. 53 ГрК РФ) (например, при капитальном ремонте многоквартирных домов). Данное правило не абсолютно, поскольку по умолчанию заявитель вправе получить разрешение на строительство, ничего не построить или не завершить строительство, срок действия разрешения на строительство кончится и никаких последствий для заявителя не наступит.

С точки зрения цивилистики это означает для лица, получившего разрешение на строительство, возникновение следующих гражданско-правовых обязанностей:

– обязанность заключить договоры с лицами, имеющими допуски и (или) в ряде случаев лицензии на производство конкретных видов работ

при строительстве, если у застройщика нет собственных допусков и (или) лицензий;

– осуществлять строительный контроль самостоятельно или на основании договора на проведение строительного контроля с третьим лицом (ч. 2 ст. 51 ГрК РФ);

– заключить с проектной организацией договор по внесению изменений в проектную документацию, если возникла необходимость таких изменений (ч. 4 ст. 48, ч. 3.8 и 3.9 ст. 49 ГрК РФ);

– заключить с экспертной организацией договор на проведение экспертизы измененной проектной документации (ч. 1 ст. 49 ГрК РФ).

Значение указанной нами выше полихотомии (более подробно о полихотомии в праве см. [15]) с точки зрения влияния на гражданский оборот представляется следующим.

Во-первых, выдача разрешения на строительство становится положительным ответом носителя публичной власти на волеизъявление лица начать строительство, т.е. создать новую вещь или переработать существующую. Отметим, впрочем, что развитие науки и техники, прежде всего блокчейн-технологий и искусственного интеллекта, введение ТИМ-моделирования в проектировании и строительстве, приведут к тому, что строгого государственного контроля за выдаче разрешений на строительство уже не понадобится и выдача разрешения на строительство может быть делегирована публичной властью на аутсорсинг специализированным организациям, например саморегулируемым организациям в области строительства и (или) проектирования, которые успешно выполняют публичные допуски к определенным видам работ взамен государственного лицензирования.

Во-вторых, с момента выдачи разрешения на строительство приводится в действие механизм приобретения права собственности на недвижимое имущество в порядке ст. 218 ГК РФ о приобретении права собственности застройщика или иного лица с применением ст. 219 ГК РФ (приобретение права на вновь создаваемое недвижимое имущество (при строительстве) или ст. 220 ГК РФ (при реконструкции). Как мы уже говорили, сама по себе выдача разрешения не означает, что строительство будет осуществляться, но по умолчанию выдача разрешения является первым (и самым ранним) юридическим фактом в составе правоотношения, направленного на приобретение права собственности на вещь. В-третьих, выдача разрешения на строительство означает предстоящее изменение имущественной сферы застройщика или иного лица, которое приобретет в собственность построенный объект, т.е. или его имущественная сфера увеличится, или, наоборот, снизится, или иным образом изменится в случае реконструкции объекта.

С 2018 г. от разрешения на строительство «отпочковалась» такая разновидность акта органа публичной власти, как уведомление 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, которое было призвано заменить разрешение на строительство частных домов на некий уведомительный порядок. Однако с точки зрения основания возникновения гражданских прав и обязанностей от изменения наименования разрешительного ненормативного акта для заявителя ничего не меняется, поскольку остается та же совокупность признаков, что и для разрешения на строительство: допускающая, управомочивающая, подтверждающая и обязывающая [5]. Меняется (упрощается) административная процедура выдачи разрешительного акта и устанавливаются намного более либеральные требования к форме и содержанию представляемых заявителем документов.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от ред. от 11.03.2024 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 24.07.2023 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 25.12.2023 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 17.11.1995 г. № 169-ФЗ (ред. от 10.07.2023 г.) «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 340-ФЗ (ред. от 30.12.2021 г.) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Постановление Правительства России от 06.04.2022 г. № 603 (ред. от 10.06.2022 г.) «О случаях и порядке выдачи разрешений на строительство объектов капитального строительства, не являющихся линейными объектами, на двух и более земельных участках, разрешений на ввод в эксплуатацию таких объектов, а также выдачи необходимых для этих целей градостроительных планов земельных участков» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление Правительства Тверской области от 14.03.2023 г. № 104-пп «О реализации отдельных положений закона Тверской области от 28.12.2022 № 96-ЗО» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.06.2024 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 6 и пункта 1 статьи 3920 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. А. Ермака» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Реестры выданных разрешений на строительство Главархитектурой Тверской области в 2023 году // официальный сайт Главного управления

архитектуры и градостроительной деятельности Тверской области [Электронный ресурс]. URL: https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-browser%3A%2F%2F4DT1uXEPRrJRXIUFoewruOLPpfzAKUhwGB7aoPn3fdTQ585b2O9tC5DPUMKdWZLpbOs4DAeqdBcbwIQhLc_hkvlGCVYaf2L0d9DtI7Gh5eOZq-

К_WjipqxemJwfl3o2урQc8m1giXxnRE1mr6D_QQ%3D%3D%3Fsign%3DlfjciwBx5-GNpnuv5jfsAF = (дата обращения: 02.08.2024).

10. Перечень разрешений на строительство, выданных Главархитектурой Тверской области в 2024 году // Официальный сайт Главного управления архитектуры и градостроительной деятельности Тверской области [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-browser%3A%2F%2F4DT1uXEPRrJRXIUFoewruCDjYri->

pIjsDjSiBBY8OC27LlNLZJhMdmliy_PgmnBodJzGcfpdd9zE7pYz6kkOolqxEvvyT UARiiAf7i2n6NP9ykORndr7edg5sTiEUgT7ocMM4_ojB0eafBQtVLLAaA%3D%3D%3Fsign%3DgAb90hWfNSXtMQZpORjk8= (дата обращения: 02.08.2024).

11. Выдача разрешений на строительство объектов капитального строительства... // Официальный сайт Госкорпорации «Росатом» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rosatom.ru/about/gosudarstvennyye-uslugi/vydacha-razresheniy-na-stroitelstvo-obektov-kapitalnogo-stroitelstva-i-razresheniy-na-vvod-v-eksplua/> (дата обращения: 02.08.2024).

12. Брагинский М.И. Участие советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981. 192 с.

13. Пахаруков А. А. Субъективные права и обязанности застройщика // Вестник ИрГТУ. 2013. № 6 (77). С. 276–280.

14. Садриева Р.Р. Акт публично-правовых образований как основания возникновения, изменения и прекращения гражданских прав и обязанностей // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2011. № 11 (122.). С. 94–97.

15. Сухарев А.Н. Метод дихотомии в конструкции права // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2022. № 4 (72). С. 67–74.

16. Третьякова Д.В. 3D-кадастр и концепция единого объекта недвижимости // Вестник гражданского права. 2019. № 3. С. 53–95.

Об авторе:

ЖУКОВ Федор Федорович – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), адвокат, SPIN-код: 6959-2925, AuthorID: 1141200, e-mail: Zhukov.FF@tversu.ru

Building permission as a basis for the emergence of civil rights and obligations

F.F. Zhukov

Tver State University, Tver

The object of the study is a construction permit as the basis for the emergence of civil rights and obligations. The subject of the study is the norms of civil

and urban planning legislation, other by-laws directly or indirectly related to the civil status and the private legal effect of building permits. The article substantiates the relevance of the problems of issuing a construction permit as a legal fact of private law, identifies the confirming, authorizing, allowing and binding types of legal effect of a construction permit, and significance of the influence of the construction permit on the developer or other interested person is revealed.

Keywords: *administrative act, civil rights and obligations, real estate, capital construction object, building permit, construction, legal fact.*

About author:

ZHUKOV Fedor – PhD in Law, assistant professor at the department of civil law at Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova st., 33), attorney, SPIN-code: 6959-2925, AuthorID: 1141200, e-mail: Zhukov.FF@tversu.ru

Жуков Ф.Ф. Разрешение на строительство как основание для возникновения гражданских прав и обязанностей // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2024. № 3 (79). С. 86–94.

Статья поступила в редакцию 05.08.2024 г.

Подписана в печать 23.09.2024 г.