



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67
тел.: 274-85-18, факс: 274-85-39

08.08.14 № 3596-1/14-06-0-1

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по строительству, транспорту,
связи и дорожному хозяйству
Григорьеву И.Н.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект областного закона «О внесении изменений в статью 1 областного закона «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Ленинградской области».

Вносит Губернатор Ленинградской области А.Дрозденко.

Правовое управление, рассмотрев предоставленный проект областного закона «О внесении изменений в статью 1 областного закона «Об установлении случаев, при которых не требуется получение разрешения на строительство на территории Ленинградской области» (далее - «областной закон») отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, не содержит противоречий федеральному и областному законодательству и может быть внесен на рассмотрение Законодательного собрания Ленинградской области, однако, к тексту законопроекту имеется ряд замечаний, касающихся его правовой целесообразности.

1. Пункт 1 части 1 статьи 1 предлагается изложить в новой редакции. Согласно законопроекту юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям (далее - «заинтересованные лица») будет предоставляться возможность строительства **капитального объекта с двумя этажами**

максимум, без получения разрешения на строительство и без ограничения объекта по размеру площади, на землях принадлежащих «заинтересованным лицам» на праве собственности или ином праве (например: на праве аренды, безвозмездного срочного пользования). В качестве лимитирующих в статье предусмотрены нормы о виде деятельности «заинтересованных лиц», которые должны заниматься предоставлением услуг «по организации отдыха и оздоровлению населения», а предполагаемые к постройке объекты капитально строительства должны быть предназначены для предоставления указанных услуг и обеспечения их деятельности.

Хотелось бы обратить внимание на то, что согласно пункту 4 части 2 статьи 49 ГрК РФ указанные объекты не подлежат экспертизе проектной документации, если только они не будут отнесены к категории особо опасных, технически сложных или уникальных объектов или превышать по площади 1500 метров. А поскольку государственный строительный надзор осуществляется в отношении объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит экспертизе, то рассматриваемые объекты не будут **подлежать и государственному строительному надзору**. Кроме того, согласно части 3 статьи 49 «экспертиза проектной документации не проводится в случае, если для строительства, реконструкции не требуется получение разрешения на строительство».

Иными словами «строительство» **объектов капитального строительства с двумя этажами максимум** площадью до 1500 метров, предназначенных «для отдыха и оздоровления» не подлежит **государственному строительному надзору** согласно действующему законодательству. И теперь, в дополнение, согласно законопроекту, указанные объекты смогут быть построены без получения разрешения на строительство, которое подтверждает соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории. Необходимо добавить, что в новом варианте рассматриваемой статьи отсутствует прежняя территориальная привязка строящихся объектов к объектам и территориям уже созданных и функционирующих оздоровительных предприятий и центров отдыха.

Помимо градостроительных норм хотелось бы обратить внимание на правовой аспект терминологии, применяемой в законопроекте. По сравнению с действующим вариантом рассматриваемой статьи, предлагается существенно расширить перечень видов экономической деятельности «заинтересованных лиц». Если в действующей редакции без разрешения на строительство могли быть возведены кафе и дома для **временного проживания** на территориях баз отдыха, то теперь появляется возможность

строительства капитальных строений для лиц, занимающихся «предоставлением услуг по организации отдыха и оздоровлению». Указанная формулировка представляет собой широкий простор для вариативности как самой деятельности, так и видов капитальных строений предназначенных для обеспечения этой деятельности. Но формулировка, применяемая в предлагаемом варианте «отдых и оздоровление», не находит полностью идентичного наименования в действующем Постановлении Госстандарта России от 06.11.2001 N454-ст «О принятии и введении в действие ОКВЭД» («Общероссийский классификатор видов экономической деятельности»). Например, термин «оздоровление» включен в раздел 93.4. Физкультурно - оздоровительная деятельность. Этот раздел включает группировку видов деятельности с целью улучшения физического состояния и обеспечения комфорта. Например, деятельность турецких бань, саун и парных бань, соляриев, курортов с минеральными источниками, салонов для снижения веса и похудения, массажных кабинетов, центров физической культуры и т.п. А термин «отдых» включен в пункт 93, раздел под названием - «Деятельность по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта», который представляет собой внушительную группировку различных видов деятельности.

В дополнение ко всему, с января 2015 года вступает в силу новый ОКВЭД «ОК 029-2014 (КДЕС Ред.2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности» (утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 N 14-ст). В этом документе в пункте 93 деятельность по отдыху и оздоровлению включена в раздел: «Деятельность в области спорта, отдыха и развлечений». Указанный раздел включает широкий перечень видов деятельности организаций, эксплуатирующих сооружения или предоставляющих услуги по организации досуга и развлечений своим клиентам, в зависимости от их пожеланий. Как такового термина «оздоровление» в новом ОКВЭД не предусмотрено, но опосредованно этот термин фигурирует в деятельности спортивных оздоровительных центров и в деятельности предусмотренной пунктом 96 - «физкультурно-оздоровительной»: деятельность турецких бань, саун и паровых бань, соляриев, салонов для снижения веса и похудения.

Как видно из приведенных ссылок и согласно законопроекту, «заинтересованным лицам» будет предоставлена возможность строительства объектов, предназначенных для удовлетворения спроса широкого спектра видов деятельности касающихся отдыха и оздоровления населения, однако использование при определении видов деятельности формулировки «отдых и оздоровление», которая не находит идентичности в действующем

законодательстве при последующем применении нормы будет способствовать ее вольной трактовке, что в итоге может привести к неоднозначности толкования и правоприменения. На наш взгляд виды деятельности «заинтересованных лиц» должны быть уточнены.

Аналогичным образом, пунктами 12 и 13 в часть 1 статьи 1 «областного закона» вносится изменение, заключающееся во включении в перечень случаев, при которых не требуется получения разрешения на строительство следующих объектов: хозяйственных и **иных** построек, мелиоративных и других сооружений, необходимых для осуществления деятельности фермерского хозяйства, строительства на приусадебных участках зданий, строений и сооружений, необходимых для производства, переработки, хранения и реализации сельскохозяйственной продукции, количеством этажей не более чем два.

Нельзя проигнорировать тот факт, что анализ судебной практики в данной сфере правового регулирования дает основание полагать, что строительство капитальных зданий без получения разрешения на строительство, может привести к ситуациям, когда разрешенное назначение земельного участка не будет учитываться или будет произведено строительство не соответствующего по назначению капитального строения. Несоблюдение указанных требований - достаточно распространенная проблематика. Учитывая, что после выявления нарушений снос незаконно возведенных объектов - «самовольных построек» возможен только по решению суда, а кроме того указанные типы объектов капитального строительства не подлежат государственному строительному надзору и их выявление затруднено, то судебная перспектива выглядит достаточно неопределенно.

2. Дополнения, вносимые в часть 1 статьи 1 «областного закона», а именно пункты 7,8,9,10,11, касаются включения в перечень случаев, при которых не требуется получения разрешения на строительство следующих объектов: газопроводов низкого давления, антенно-мачтовых и линейно кабельных сооружения связи не являющихся особо опасными и технически сложными, линий электропередач напряжением не более 10 киловольт, гидротехнических сооружений четвертого класса и трансформаторных подстанций.

Согласно статей 48, 51, 55 ГрК РФ выдача разрешения на строительство и ввод в эксплуатацию линейных объектов осуществляется на основании проекта планировки и проекта межевания, при этом предоставление градостроительного плана земельного участка не требуется.

Не смотря на то, что строительство линейных объектов имеет ряд особенностей и то, что нередко линейные объекты находятся над или под другим линейными объектами и расположены вдоль дорог, а в местах их совпадения или пересечения вся земля под объектом должна быть поделена на множество участков, то что объект как правило располагается на территории нескольких земельных участков, Земельный кодекс РФ по состоянию на сегодняшний день в статье 30 не делает исключений в отношении порядка оформления прав на земельный участок для строительства линейных объектов и не устанавливает особого режима.

Учитывая вышесказанное, одним из аргументов в поддержку законопроекта является то, что освобождение от оформления разрешения на строительство будет способствовать сокращению градостроительных процедур и ускорению сроков строительства линейных объектов.

Однако считаем необходимым отметить, что новая редакция Земельного Кодекса, которая вводится в действие с марта 2015 года, в частности статья 11.3 предусматривает, что «исключительно в соответствии с утвержденным **проектом межевания территории** осуществляется образование земельных участков для размещения линейных объектов федерального, регионального или местного значения». Кроме того, новеллы, размещенные в Главе 3, устанавливают основания публичных сервитутов в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Соглашение об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности при размещении линейных объектов, сооружений связи, специальных информационных знаков и защитных сооружений, теперь возможно будет заключать и с землепользователем, и арендатором, а не только с собственником, конечно если это не препятствует разрешенному использованию земельного участка.

Иными словами законодатель тяготеет к смягчению требований в отношении оформления земельного участка предназначенного для строительства линейных объектов.

Но при этом необходимо учитывать тот факт, что территории размещения линейных объектов, особенно в сложившейся застройке -это сложные объекты разработки документации по планировке, требующие точных и выверенных решений.

Учитывая, что аварии на трубопроводах, утечки и разливы нефтепродуктов и дизельного топлива, замыкания, возгорания и иные повреждения линий электропередач и иные виды аварийных ситуаций, способны нанести вред не только жизни и здоровью граждан, но и

окружающей среде, учитывая множественность лиц, потенциально ответственных за нанесение вреда окружающей среде в ходе данной деятельности (заказчик, проектные организации, строительные организации-подрядчики, организации и др.) и особенности доказывания по данным делам, считаем необходимым отметить, что для утверждения положения об исключении таких объектов как газопровод из перечня случаев, при которых не требуется получения разрешения на строительство, целесообразно было бы учесть мнение организаций осуществляющих эксплуатацию указанных объектов.

3.Изменения, которые вносятся законопроектом в часть 2 статьи 1 «областного закона», касаются требований о прохождении экспертизы проектной документации, результатов инженерных изысканий и расширения перечня объектов строительства. Для объектов, перечисленных 2 статьи 1 «областного закона», устанавливается положение с требованием о необходимости прохождения государственной экспертизы. Альтернативная - негосударственная форма экспертизы, теперь исключается. Вместе с тем вносятся изменения расширяющие перечень объектов, для которых при наличии положительного заключения государственной экспертизы, разрешение на строительство не потребуется. В расширенный перечень включаются линейные объекты федерального и регионального значения, распределительные газопроводы и объекты капитального строительства, в том числе не предназначенные для проживания граждан и осуществления производственной деятельности (на землях населенных пунктов). Таким образом, вносимые в часть 2 статьи 1 изменения дополняют перечень объектов, для которых получение разрешения на строительство не потребуется, но при соблюдении дополнительного условия - получения положительного заключения государственной строительной экспертизы.

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что концепцией законопроекта (пояснительной запиской) позиционируется попытка системного решения проблемы связанной с получением разрешений на строительство: исключение непредусмотренных действующим законодательством отказов в выдаче разрешений на строительство или наоборот - противодействие органам местного самоуправления в выдаче разрешений на строительство с нарушениями положений градостроительного законодательства, облегчение порядка оформления разрешительной документации, дополнительное привлечение инвесторов. Однако законодательством предусмотрен судебный механизм защиты от самоуправных решений или решений принятых в нарушение действующего законодательства.

Кроме того, недавно принят областной закон Ленинградской области от 07.07.2014 N 45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области».

Указанным законом, вступающим в силу с 01 января 2015 года, была закреплена передача полномочий муниципальных органов власти по выдаче разрешений на строительство в отношении объектов подлежащих экспертизе - исполнительным органам государственной власти Ленинградской области.

Обобщая приведенную информацию, считаем необходимым добавить, что согласно законопроекту, капитальные объекты планируется строить без получения разрешения на строительство, изначально подтверждающего соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории, а некоторые из объектов и вовсе не подпадают под государственный строительный надзор.

Целесообразность ухода от получения разрешения на строительство выдаваемого муниципальными органами власти для объектов не подпадающих под экспертизу, сокращение перечня объектов подпадающих под экспертизу строительство которых возможно без получения разрешения, должна быть предметом рассмотрения с учетом имеющейся судебной практики, новелл законодательства и положений закона Ленинградской области от 07.07.2014 N 45-оз «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Ленинградской области и органами местного самоуправления Ленинградской области» вступающего в действие с 1 января 2015 года.

Начальник отдела
правового управления



М.А.Михайлов