

УДК 69.059.622

СНОС ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА: НОВЫЕ ПРАВИЛА РЕГУЛИРОВАНИЯ

К. Дружинина,

юрист Практики «Недвижимость. Земля. Строительство» VEGAS LEX

Градостроительный кодекс РФ (далее — ГрК РФ) с 4 августа 2018 г. а был дополнен новой главой 6.4, посвященной сносу объектов капитального строительства (далее — ОКС).

В настоящей статье проанализируем ранее действовавший порядок регулирования сноса ОКС, остановимся на вновь установленных правилах сноса, в том числе особенностях сноса самовольных построек и объектов, расположенных в зонах с особыми условиями использования территорий (далее — ЗОУИТ).

Ключевые слова: объекты капитального строительства, самовольная постройка, Градостроительный кодекс РФ, снос.



Ксения Дружинина

РЕГУЛИРОВАНИЕ СНОСА ОКС ДО ВВЕДЕНИЯ НОВОЙ ГЛАВЫ ГРК РФ

Правовое регулирование сноса ОКС до внесения последних изменений носило крайне фрагментарный характер, позволявший говорить о наличии пробела в праве в рассматриваемой сфере.

При этом основным являлся вопрос необходимости получения разрешительной документации на снос.

Из буквального толкования положений градостроительного законодательства следует, что работы по сносу зданий, сооружений прямо не отнесены к работам по строительству или реконструкции, для осуществления которых по смыслу ст. 51 ГрК РФ необходимо получить разрешение на строительство.

Аналогичная позиция нашла отражение в судебной практике. Так, например, Верховный Суд РФ отказал в привлечении организации, осуществившей снос здания без разрешения на строительство, к административной ответственности по ч. 1 ст. 9.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях, устанавливающей ответвен-

ность за строительство, реконструкцию ОКС без данного разрешения.

В своем постановлении по делу Верховный Суд РФ отразил, что проведенные обществом работы по демонтажу (сносу) нежилого здания к строительным не относятся и, следовательно, не требуют получения разрешения на строительство. При этом доказательств того, что работы по демонтажу (сносу) нежилого здания произведены на начальном этапе строительства либо в составе работ по реконструкции объекта капитального строительства, надзорным органом, просившим привлечь организацию к ответственности, не представлено¹.

Таким образом, разрешение на строительство для производства работ по сносу ОКС требуется только в том случае, если снос объектов производится в составе работ по строительству ОКС, то есть их созданию, в том числе на месте сносимых объектов (п. 13 ст. 1 ГрК РФ).

Данная позиция представляется спорной, поскольку фактически работы по сносу (демонтажу) объектов могут быть не менее сложными и опасны-

ми, чем непосредственно работы по строительству, реконструкции.

При этом подготовительные работы по сносу отражались в самостоятельном разделе проектной документации на строительство — проекте организации работ по сносу объектов капитального строительства, их частей (с 1 июля 2019 г. с учетом изменений требований к содержанию проектной документации работы по сносу включаются в единый раздел «Проект организации строительства» (ПОС).

Вместе с тем на уровне регионального законодательства действовал ряд актов, устанавливавших обязанность получать некие иные разрешения государственных органов субъектов РФ или органов местного самоуправления на снос ОКС.

Такие правила были установлены, например, ранее действовавшим Постановлением Правительства Москвы от 07.12.2004 № 857-ПП «Об утверждении Правил подготовки и производства земляных работ, обустройства и содержания строительных площадок в городе Москве». При этом за самовольный снос зданий, сооружений в г. Москве предусмотрена административная ответственность по ч. 2 ст. 8.18 Кодекса г. Москвы об административных правонарушениях.

Позиция о разрешительной природе действий по сносу нашла также свое отражение в письме Минэкономразвития России от 16.04.2015 № Д23и-1663. Как отражено Минэкономразвития в данном письме, законодательство субъектов РФ предусматривает, что основанием для сноса ОКС является распоряжение органа местного самоуправления, которым в том числе определяется порядок и сроки осуществления сноса такого объекта.

Перечень документов, необходимых для согласования органом местного самоуправления решения о сносе определяется законодательством субъекта РФ, в частности, к таким документам относятся: решение соб-



ственника о сносе, проект организации работ, копии договоров подряда на осуществление работ по сносу.

Отметим, что региональные акты, посвященные сносу ОКС, носят единый характер.

Таким образом, до настоящего момента федеральным законодательством правила сноса ОКС не были установлены, региональное законодательство также не предусматривало единообразного и детального регулирования.

Существовавший правовой вакуум, однако, был заполнен после введения в действие главы 6.4 ГрК РФ.

НОВЫЕ ПРАВИЛА СНОСА ОКС: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Согласно п. 1 ст. 55.30 ГрК РФ основаниями для сноса объекта могут быть решение собственника либо, в случаях, установленных законом, решение суда или органа местного самоуправления.

В целях сноса ОКС (если снос осуществляется не в целях строительства нового объекта) застройщик или технический заказчик обеспечивают подготовку проекта организации работ по сносу в качестве самостоятельного документа на основании результатов и материалов обследования объекта. Работы по подготовке данного документа должно осуществлять лицо, включенное в национальный реестр специалистов в области архитектурно-строительного проектирования.

Требования к проекту организации работ будут установлены Постановлением Правительства РФ. Отметим, что в случае осуществления сноса за счет бюджетных средств также подлежит разработке смета.

Разработка проекта организации работ не требуется для сноса следующих объектов: гаража; жилого дома, садового дома, хозяйственных построек, расположенных на садовом земельном участке; объектов индивидуального жилищного строительства; некапитальных и вспомогательных построек.

В ГрК РФ вводится понятие лица, осуществляющего снос объекта, по аналогии с понятием лица, осуществляющего строительство. Таким лицом может быть застройщик или индивидуальный предприниматель, или юридическое лицо, заключившие договор строительного подряда на осуществление сноса.

Лицо, осуществляющее снос, обеспечивает соблюдение требований проекта организации работ по сносу объекта капитального строительства, технических регламентов, техники безопасности в процессе выполнения работ по сносу объекта капитального строительства и несет ответственность за качество выполненных работ.

Таким образом, градостроительное законодательство теперь закрепляет конкретное лицо, обеспечивающее соблюдение всех обязательных строительных норм и правил, а также устанавливает возможность привлечения его к ответственности за нарушение данных норм.

Другим крайне важным нововведением, направленным на обеспечение безопасности выполнения работ по сносу, является требование о выполнении работ по договорам подряда на осуществление сноса только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами саморегулируемых организаций в области строительства (исключения составляют случаи выполнения ра-

бот по договору подряда, если размер обязательств по такому договору не превышает одного миллиона рублей).

Также для выполнения работ по сносу могут не являться членами СРО лица, освобожденные от обязательного членства в СРО при выполнении работ по инженерным изысканиям, проектированию, строительству, в частности: ГУПы, МУПы, казенные предприятия, коммерческие организации с долей участия государства более 50% в случае заключения договоров подряда с публичными образованиями и созданными ими юридическими лицами.

Снос ОКС осуществляется в соответствии с проектом организации работ по сносу после отключения объекта от сетей инженерно-технического обеспечения в соответствии с условиями отключения, выдаваемыми организациями, эксплуатирующими соответствующие инженерные сети. Отключение объекта подтверждается актом, подписанным сетевой организацией.

Для разрешения спорных вопросов взаимодействия с государственными органами при осуществлении сноса ОКС законодательно устанавливается процедура извещения о начале работ и об их окончании, а также предоставления уполномоченному органу проекта организации работ по сносу.

Так, в целях сноса ОКС застройщик или технический заказчик не позднее чем за семь рабочих дней до начала выполнения работ направляет в орган местного самоуправления поселения, городского округа, муниципального района (в отношении межселенной территории) по месту нахождения объекта уведомление о планируемом сносе ОКС.

К уведомлению о планируемом сносе объекта прилагаются результаты и материалы обследования ОКС, а также проект организации работ по сносу. В случае непредставления данных документов, уполномоченный орган запрашивает их самостоятельно.

Уведомление и прилагаемые к нему документы подлежат размещению в

информационной системе обеспечения градостроительной деятельности. Орган местного самоуправления также уведомляет о размещении данных документов орган регионального государственного строительного надзора.

После завершения работ по сносу застройщик или технический заказчик направляет уведомление о завершении сноса, также подлежащее размещению в публичных источниках.

Формы названных уведомлений должны быть утверждены Минстроем России. На настоящий момент на официальном сайте опубликования проектов нормативных правовых актов размещен проект приказа Минстроя России «Об утверждении форм уведомления о планируемом сносе объекта капитального строительства и уведомления о завершении сноса объекта капитального строительства»².

Отметим также правило, установленное на переходный период: в случае, если работы по сносу ОКС, не связанные со строительством или реконструкцией объекта, начаты до 4 августа 2018 г., разработка проекта организации работ по сносу и направление уведомления о начале работ по сносу объекта не требуются.

ОСОБЕННОСТИ СНОСА САМОВОЛЬНЫХ ПОСТРОЕК И ОБЪЕКТОВ В ГРАНИЦАХ ЗОУИТ

С 4 августа 2018 г. существенной переработке подверглась статья 222 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ), определяющая признаки самовольной постройки и последствия осуществления самовольного строительства. Содержание данных изменений, кардинально меняющих подход законодателя к самовольному строительству и фактически вводящих фигуру добросовестного застройщика самовольной постройки, заслуживают анализа в рамках отдельной статьи.

В настоящей статье остановимся на ранее законодательно не установлен- ных процедурных аспектах сноса са-

мовольных построек с учетом последних изменений ГрК РФ.

Снос самовольных построек осуществляется на основании решения суда или в случаях, определенных п. 4 ст. 222 ГК РФ, по решению органа местного самоуправления (далее также — ОМС).

Статьей 55.32 ГрК РФ установлена процедура принятия решения о сносе самовольной постройки.

Так, ОМС в течение двадцати рабочих дней со дня получения от надзорных органов сведений о выявлении самовольной постройки обязан принять решение о сносе самовольной постройки либо ее приведении в соответствие с установленными требованиями, в случаях, когда такое право предоставлено ему ГК РФ, либо обратиться в суд с иском о сносе самовольной постройки.

В случае, если по результатам анализа полученных от надзорного органа документов признаки самовольной постройки не выявлены, ОМС направляет уведомление об этом в надзорный орган.

Снос самовольной постройки или ее приведение в соответствие с установленными требованиями осуществляет лицо, которое создало самовольную постройку, а при отсутствии сведений о таком лице — правообладатель земельного участка, на котором создана самовольная постройка, в срок, установленный соответствующим решением суда или решением органа местного самоуправления.

Отметим, что не выполненные обязанности по сносу или реконструкции самовольной постройки переходят к новому правообладателю земельного участка переходе прав на земельный участок.

Указанные лица обязаны осуществить снос постройки либо ее реконструкцию в соответствии с утвержденной ОМС проектной документацией, предусматривающей приведение самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями.

В случае невыполнения данных обязанностей в определенные решением о сносе сроки, ОМС уведомляет об этом орган, осуществляющий полномочия собственника в отношении участков, находящихся в публичной собственности, либо обращается в суд с иском об изъятии земельного участка, находящегося в частной собственности.

Наконец, ГрК РФ устанавливает перечень случаев, когда снос постройки или ее приведение в соответствие с установленными требованиями осуществляется самим ОМС за счет средств бюджета с возмещением расходов за счет средств правообладателей постройки.

ОМС осуществляет снос постройки самостоятельно, если правообладатели постройки или земельного участка не выявлены, либо в случае, если правообладатели не предприняли действий по сносу или реконструкции постройки в течение 6 месяцев со дня истечения установленного срока, а права на земельный участок к третьим лицам не переходили.

Кроме того, снос осуществляется ОМС в случае, если правообладатели не снесли или не реконструировали объект, расположенный на неделимом земельном участке, на котором также расположены иные здания и сооружения, самовольными постройками не являющиеся.

Изменения, не менее кардинальные, чем изменения в области самовольного строительства, с 4 августа 2018 г. коснулись правового регулирования зон с особыми условиями использования территории. С учетом данных изменений, ГрК РФ предусматривает коррелирующие специальные правила сноса ОКС, расположенных в границах ЗОУИТ.

ОКС, попавшие в границы ЗОУИТ, по общему правилу подлежат сносу в случае, если режим указанной зоны не допускает размещения таких объектов.

Снос ОКС или его приведение в соответствие с установленными тре-

бованиями осуществляется по решению собственника либо на основании соглашения о возмещении убытков. Указанное соглашение о возмещении убытков заключается собственником ОКС с правообладателем здания или сооружения, в связи с размещением которых установлена ЗОУИТ.

В случае недостижения соглашения о возмещении убытков снос объекта или его приведение в соответствие с установленными требованиями осуществляется исключительно на основании решения суда. При этом в случае, если установление ЗОУИТ приводит к невозможности использования объекта, правообладатели объектов, в связи с размещением которых созданы ЗОУИТ, публичные образования обязаны выкупить такой объект капитального строительства.

Подводя итог изложенному выше, необходимо отметить, что принятые изменения законодательства, действительно, заполняют ранее существовавший пробел в сфере сноса ОКС, устанавливая как общие принципы и правила регулирования, так и специальные нормы в отношении сноса самовольных построек и объектов в границах ЗОУИТ.

В то же время представляется не совсем однозначным подход законодателя об установлении уведомительного, а не разрешительного порядка сноса объектов, учитывая, что специальные виды ответственности лица, осуществляющего снос, за нарушение правил и требований безопасности, не определены.

Представляется, что введение именно уведомительной системы сноса ОКС связано с общей законодательной тенденцией, направленной на сокращение числа разрешительных процедур в строительстве. Вместе с тем позволят ли новые процедуры обеспечить безопасность осуществления сноса ОКС — покажет практика.

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 10.10.2016 по делу № А70-13521/2015.

² <http://regulation.gov.ru/projects#npa=83357>.