

**Снежинская Елена Юрьевна**

Snezhinskaya Elena

МИИГАиК (Московский Государственный  
Университет Геодезии и Картографии)

МПГАиК (Moscow State University of Geodesy and cartography)

Доцент

Associate Professor

E-mail: snejinskayalena@mail.ru

**Лелюхина Анна Михайловна**

Lylukhina Anna

МИИГАиК (Московский Государственный  
Университет Геодезии и Картографии)

МПГАиК (Moscow State University of Geodesy and cartography)

Профессор, к.т.н.

Professor, Ph.D.

**Сосипатрова Александра Игоревна**

Sosipatrova Aleksandra

ООО «РУМБ» (землеустроительная компания, г.Красногорск)

JSC RUMB (zemleustroitelnaya company, Krasnogorsk)

Инженер-землеустроитель

Inzhener zemleustroitel

## **Разработка исходно-разрешительной документации для предоставления земельного участка для жилищного строительства**

Development of initial permits for the provision of land for housing

**Аннотация:** Статья посвящена выявлению особенностей разработки исходно-разрешительной документации при предоставлении земельного участка для жилищного строительства. В статье рассматриваются основные положения нормативных правовых актов, регулирующих порядок предоставления земельных участков для жилищного строительства и разработки исходно-разрешительной документации, необходимой для этих целей и разработана классификация по видам жилищного строительства и использования земель.

**The Abstract:** This article is devoted to identify features of the development of initial permits the provision of land for housing. The article discusses the main provisions of regulations governing the provision of land for housing construction and development of initial permissive documentation necessary for these purposes and the classification by type of housing and land use.

**Ключевые слова:** Градостроительное обоснование, предоставление земельного участка, жилые зоны, выдача разрешения на строительство.

**Keywords:** Urban study, the provision of land, residential areas, the issuance of building permits.

\*\*\*

Среди всех реальных и потенциальных богатств, которыми обладают люди, земле, несомненно, принадлежит центральное место при любой системе общественного устройства. Поэтому совершение сделок с земельными участками, в том числе предоставление их для жилищного строительства, регулируется не только конституционными нормами и земельным правом, но и гражданским законодательством с учетом градостроительного, лесного, экологического и иного специального законодательства. Распоряжение землей и особенно предоставление земельных участков под жилищное строительство, разработка необходимой для этих целей исходно-разрешительной документации в России на современном этапе—дело специфическое и непростое. Подготовка исходно-разрешительной документации входит в перечень основных задач, решение которых необходимо для возможности предоставления земельного участка для жилищного строительства, а также для правового регулирования землепользования. Ее подготовка и последующее утверждение в органах государственной власти важны при принятии ими решений по управлению земельными ресурсами, для оборота земель и государственной регистрации прав на землю.

Правовые нормативные акты органов государственной власти подразделяются по вертикали на нормативные акты федеральных органов государственной власти, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (ст. 71 и ст.72 Конституции РФ устанавливает соответственно исчерпывающий перечень предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации). По горизонтали эти правовые нормативные акты подразделяются на законы и иные правовые нормативные акты (подзаконные акты). Соответственно в части положений, регулирующих общественные отношения, объектом которых выступает земля, земельные участки, их части, или права на землю они также являются источниками земельного права, но остаются в системе своих самостоятельных отраслей законодательства.

Выделяются следующие виды (по юридической силе) источников земельного права:

- Конституция Российской Федерации
- Международные договоры
- Федеральные законы и кодифицированные законодательные акты
- Подзаконные акты
- Указы Президента Российской Федерации
- Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации
- Ведомственные нормативные акты
- Конституции, уставы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации
- Нормативные постановления и решения органов местного самоуправления.

Общественные отношения, регулируемые нормами градостроительного права, представляют собой сложную систему экономических, финансовых, архитектурно-

градостроительных и организационно-управленческих отношений и являются способом стратегического управления недвижимостью. При этом, в отличие от многих других отраслей российского права, градостроительное право обладает теснейшей взаимосвязью с техническими нормами и требованиями, вырабатываемыми в рамках архитектурно-градостроительной науки и практики. [39]

Анализ источников градостроительного права позволяет сделать вывод о том, что весьма значительное место среди них занимают муниципальные правовые акты, непосредственно определяющие параметры и виды использования территории в частных (для конкретных правообладателей земельных участков и объектов недвижимости) и публичных интересах (определяя границы красных линий, наличие или отсутствие объектов инженерной и транспортной инфраструктур, наличие объектов, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, местные нормативы градостроительного проектирования и т.д.). Поэтому основная специфика градорегулирования проявляется на муниципальном уровне. Нормативные правовые акты подлежат государственной регистрации. Она осуществляется министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Приступая к рассмотрению порядка предоставления земельного участка для жилищного строительства необходимо определить содержание терминов, входящих в данную сферу отношений. И, прежде всего, нужно понять, что же такое жилищное строительство. Несмотря на то, что во многих нормативных правовых актах это понятие используется (п.2 ст.40 Конституции Российской Федерации), законодатель не закрепил его определение в нормах права. Отношения по предоставлению и использованию земельных участков для жилищного строительства регулируются нормами земельного, гражданского, градостроительного, жилищного права. В нормах этих отраслей права даны определения родственных понятий. Отталкиваясь от этих понятий, сформулируем свое определение жилищного строительства:

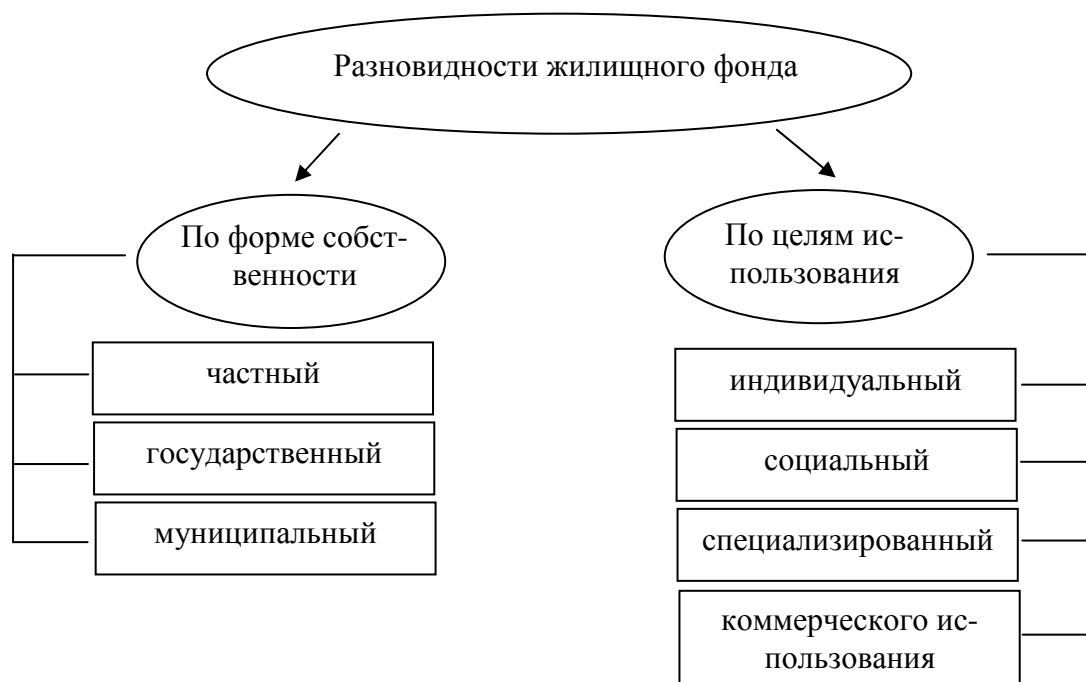
-основной целью жилищного строительства является создание жилья.

Жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан, т.е. отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства. [6]

Основным критерием отнесения помещений к жилым является их включение в жилищный фонд. Определение жилищного фонда дано в ст. 19 Жилищного кодекса РФ: «Жилищный фонд - совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации». [6]

Кроме того, в п.4 ст.19 Жилищного кодекса РФ обязательным условием отнесения к жилищному фонду является государственный учет жилого помещения в порядке, установленном Правительством РФ.

В Жилищном кодексе РФ выделены следующие разновидности жилищного фонда:



*Рис. 1. Разновидности жилищного фонда*

Несмотря на такое детальное регулирование вопросов отнесения жилых помещений к жилищному фонду, отдельные аспекты распределения жилищного фонда на виды до сих пор остаются неоднозначными. В некоторых случаях неопределенным является статус дачного строения и строения, возведенного на садовом земельном участке. Так, возведенное на таких земельных участках строение, пригодное для проживания граждан и соответствующее всем требованиям, предъявляемым к жилым помещениям, фактически жилым домом не является. И гражданин, проживающий в таком доме, не может быть зарегистрирован в соответствии с законодательством о постоянной или временной регистрации. Это не соответствует конституционным принципам о свободе выбора места жительства.

Теперь перейдем к понятию строительства.

Определение строительства дано в п.13 ст.1 Градостроительного кодекса РФ: «строительство - создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства)». [5]

Исходя из представленных выше определений, содержащихся в различных нормах разных отраслей права можно сформулировать следующее определение жилищного строительства:

под *жилищным строительством* следует понимать создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства), в результате которого будут созданы объекты жилищных прав.

В законодательстве выделяются следующие виды жилищного строительства:



*Рис. 2. Виды жилищного строительства*

Такое разделение жилищного строительства на виды имеет место в связи с различными процедурами предоставления земельных участков, подготовки проектной и исходно-разрешительной документации.

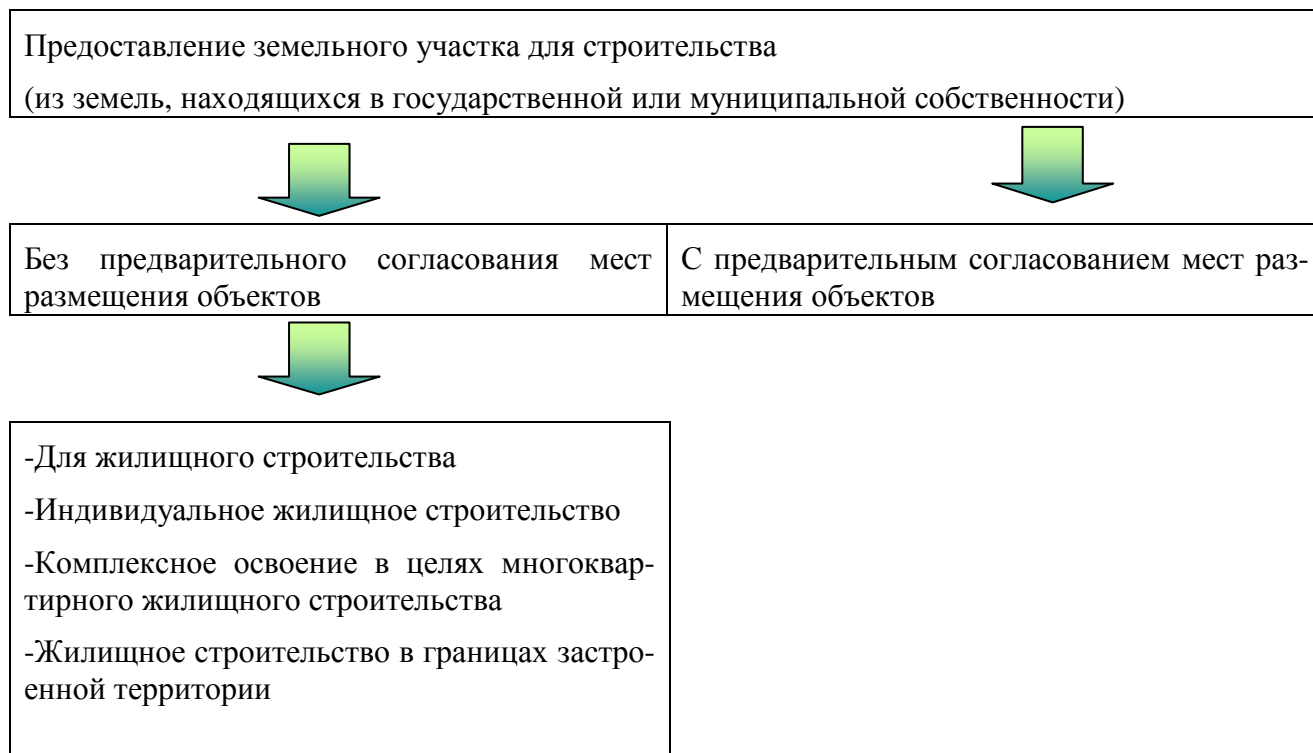
Как правило, индивидуальное жилищное строительство осуществляется с целью обеспечения жильем одной семьи. Согласно нормам Градостроительного кодекса РФ подготовка проектной документации при индивидуальном жилищном строительстве не требуется. Поскольку земельный участок предоставляется лицу, осуществляющему строительство, то застройщик и заказчик совпадают в одном лице. Лицо, осуществляющее жилищное строительство, является собственником или арендатором земельного участка.

В отличие от индивидуального жилищного строительства, многоэтажное и многоквартирное жилищное строительство осуществляется в интересах не только отдельных семей, но и с целью обеспечения выполнения социальных функций государственных или муниципальных образований, имеют место коммерческие интересы организаций, непосредственно организующих и выполняющих строительные работы. [37] Собственник земельного участка, предоставляемого для жилищного строительства, как правило, не является застройщиком, как не являются одним лицом застройщик, заказчик и подрядчик. Кроме того, появляется отдельный субъект жилищного строительства – инвестор, которым могут выступать как физические, так и юридические лица. [37]

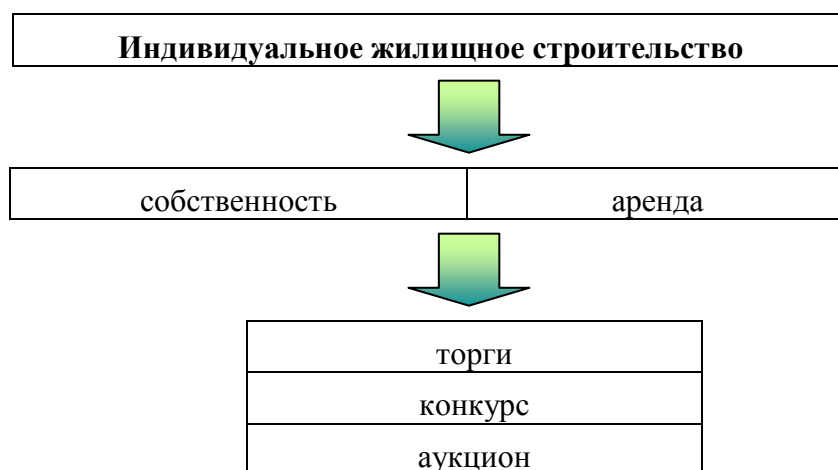
Земельный участок как объект земельных отношений согласно ст.11.1 Земельного кодекса РФ - часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с феде-

ральными законами. [4] Как правило, земельные участки для жилищного строительства предоставляются в составе жилых зон города. Жилые зоны могут предназначаться для индивидуальной жилой застройки, малоэтажной смешанной жилой застройки, среднеэтажной смешанной жилой застройки и многоэтажной жилой застройки, а также иных видов застройки согласно градостроительным регламентам.[4]

Рассмотрим более подробно технологию (порядок) предоставления земельных участков для жилищного строительства и проведения аукционов по продаже земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договоров аренды.



*Рис. 3. Общий порядок представления земельного участка для жилищного строительства*



*Рис. 4.1. Порядок предоставления земельных участков для жилищного строительства*

## ХАРАКТЕРНАЯ ОСОБЕННОСТЬ

Возможность предоставления ЗУ в АРЕНДУ без проведения аукциона

*Условия:*

- На передачу ЗУ только 1 заявка
- Уполномоченным органом МСУ в печатном издании опубликовано предварительное и заблаговременное сообщение
  - о наличии предлагаемых для передачи ЗУ
  - о начале приема заявлений

### Комплексное освоение в целях многоквартирного жилищного строительства

- Подготовка документации по планировке территории
- Выполнение работ по обустройству территории
- Жилищное строительство



аренда



аукцион

*Рис. 4.2. Порядок предоставления земельных участков для жилищного строительства*

## ХАРАКТЕРНАЯ ОСОБЕННОСТЬ

*Максимальные сроки*

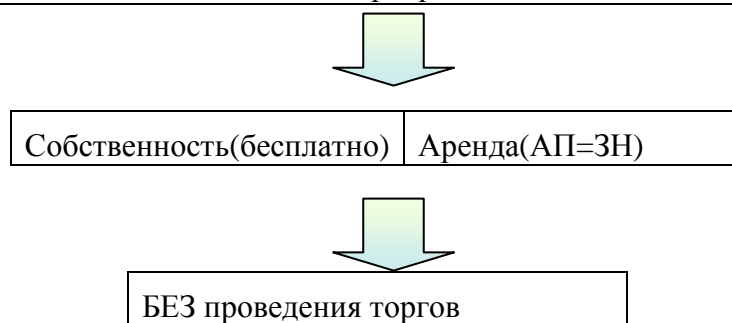
- подготовки проекта планировки и проекта межевания территории
- выполнения работ по обустройству территории
- осуществления строительства

*Исключительное право арендатора*

приобрести размежеванные земельные участки в собственность или в аренду в границах ранее предоставленного ЗУ

## Жилищное строительство в границах застроенной территории

Строительство жилых домов на месте многоквартирных жилых домов, подлежащих сносу

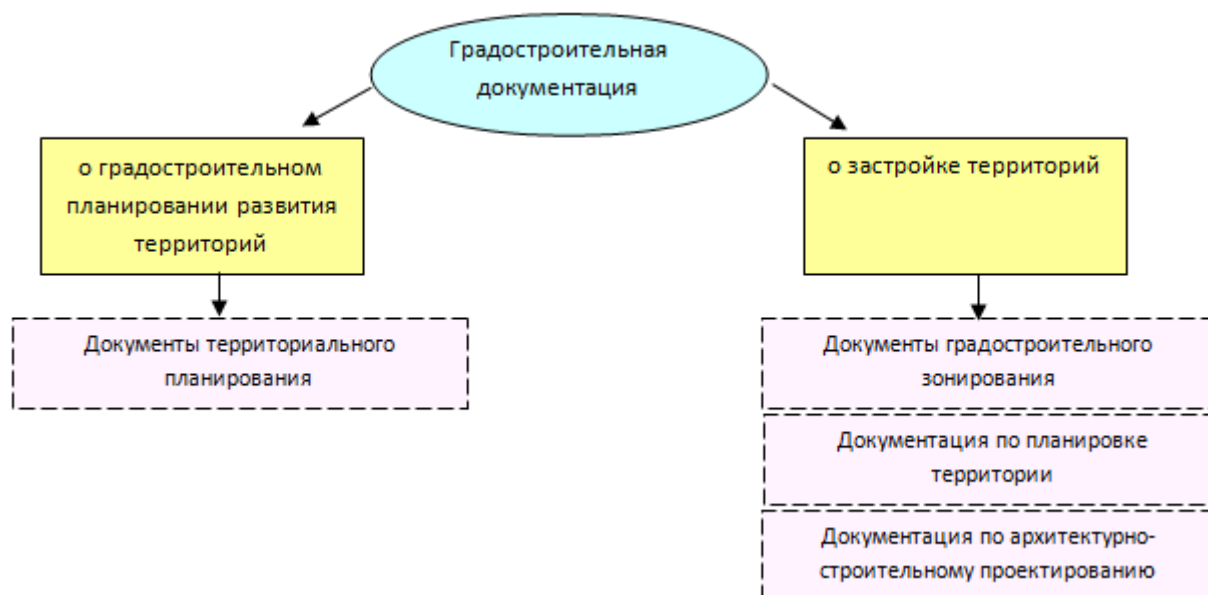


**Рис. 4.3.** Порядок предоставления земельных участков для жилищного строительства  
ХАРАКТЕРНАЯ ОСОБЕННОСТЬ

ДОГОВОР о развитии застроенной территории (Аукцион по продаже права на заключение Договора о развитии застроенной территории).

Рассмотрим порядок разработки исходно-разрешительной документации при предоставлении земельного участка для индивидуального и многоквартирного жилищного строительства. Такой порядок разработки и сама документация для индивидуального и для многоквартирного жилищного строительства будут различными. После оформления предоставленного для жилищного (индивидуального или многоквартирного) строительства земельного участка в собственность (аренду) гражданин (юридическое лицо) вправе приступить к подготовке и реализации проектной документации на строительство жилого дома. С момента вступления в градостроительные правоотношения собственник (арендатор) земельного участка именуется *застройщиком*. Согласно п.16 ст.1 ГрК РФ застройщик – физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта. [5]

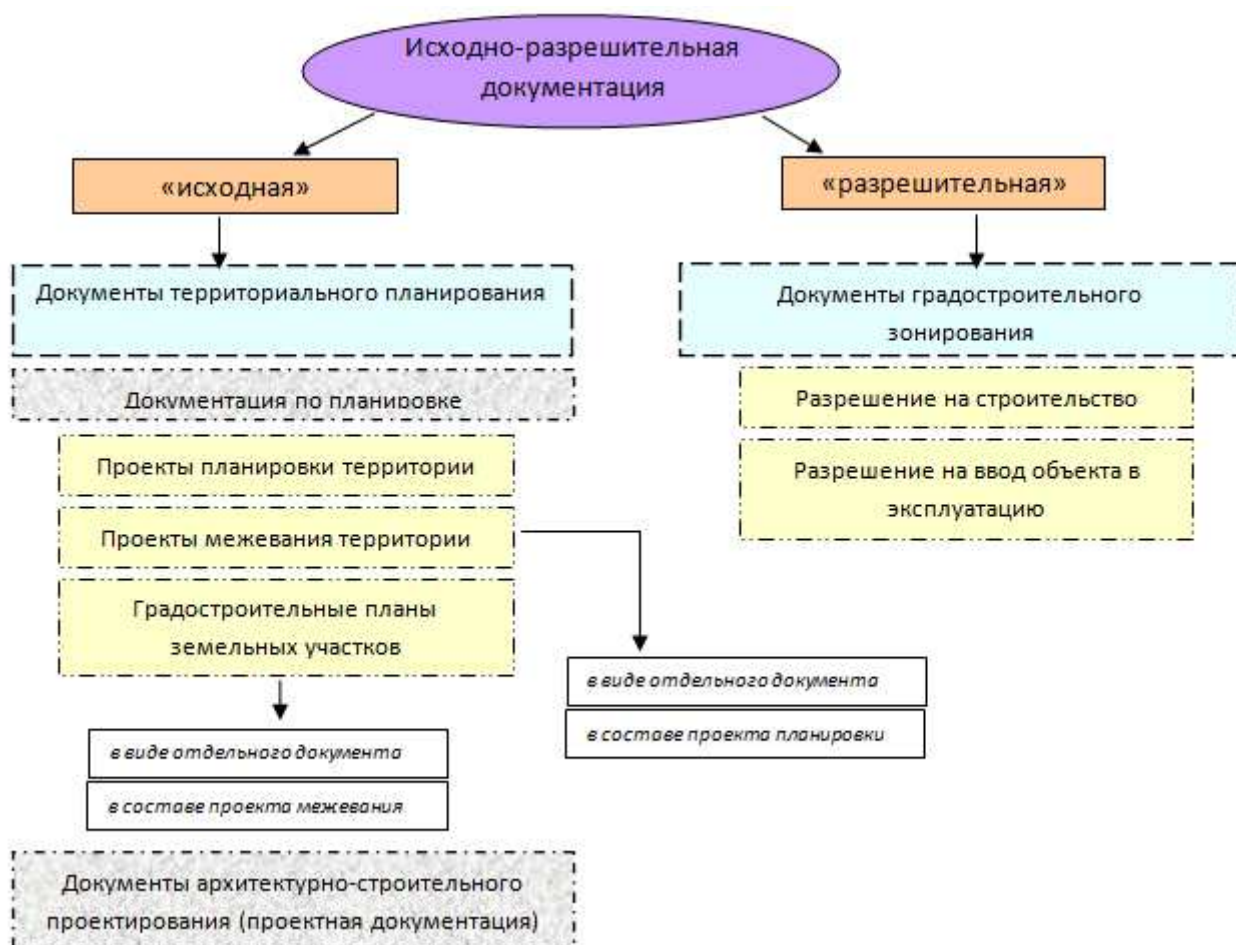
Градостроительная документация подразделяется на следующие составляющие:





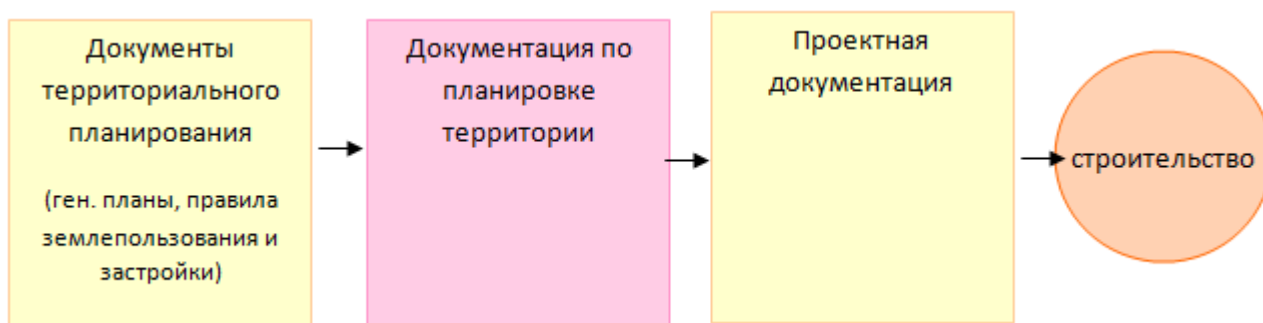
***Рис. 5. Виды градостроительной документации***

Под *исходно-разрешительной документацией* на земельный участок при размещении объектов капитального строительства будем понимать совокупность следующих видов градостроительной документации, которые условно можно разделить на две большие группы: «исходная» и «разрешительная» документация.



**Рис. 6.** Виды исходно-разрешительной документации

Проекты планировки территорий являются одним из видов документации по планировке территории. Назначение проектов планировки определяется двумя позициями: выделение элементов планировочной структуры и установление параметров планируемого развития элементов планировочной структуры (ч. 1 ст. 42 ГрК РФ). Таким образом, планировка территории является универсальным способом упорядочения организации территории. Основанием для планировки территории являются документы территориального планирования (включая генеральные планы поселений и городских округов), а также правила землепользования и застройки. В свою очередь, документация по планировке территории является основанием для последующей подготовки проектной документации и осуществления строительства. Схематично вышеописанное соотношение проектов планировки с иными видами градостроительной документации показано на рисунке 7.



### ***Рис. 7.***

Проект планировки территории является основой для разработки проектов межевания территории. В связи с этим утвержденные в составе проекта планировки параметры планируемого развития элементов планировочной структуры определяют содержание проектов межевания, а порядок определения предельных размеров земельных участков, устанавливаемый отдельными нормативными актами, учитывает также условия планировки территории. Межевание объекта землеустройства включает в себя следующие работы:

- определение границ объекта землеустройства на местности и их согласование;
- закрепление на местности местоположения границ объекта землеустройства межевыми знаками и определение их координат или составление иного описания местоположения границ объекта землеустройства;
- изготовление карты (плана) объекта землеустройства. [9]

В частности, при межевании застроенных территорий проводится:

- выделение кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры с выделением территорий транспортных и инженерных коммуникаций в соответствии с планом красных линий;

- межевание территории кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры на земельные участки посредством установления границ существующих и новых объектов недвижимости. Работы по межеванию осуществляются на основании постановлений органов местного самоуправления или по заявкам владельцев недвижимости. Постановления органов местного самоуправления о межевании и сроки их проведения публикуются в местной печати. Также Градостроительным кодексом Российской Федерации (ст. 44) предусмотрен документ по планировке территории: градостроительный план земельного участка (далее ГПЗУ). ГПЗУ является одним из основных документов, который застройщик или заказчик (физические и юридические лица) обязаны предоставить проектным организациям для подготовки проектной документации на основании договора с застройщиком или заказчиком.

ГПЗУ подготавливаются для:

- принятия решений органами местного самоуправления о предоставлении сформированных земельных участков физическим и юридическим лицам;
- проведения землеустроительных работ и государственного кадастрового учета;
- выдачи разрешений на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию;
- подготовки проектной документации для строительства, реконструкции, капитального ремонта.

ГПЗУ подготавливаются:

- 1) в составе проектов межевания, которые являются составной частью проектов планировки;
- 2) в составе проектов межевания, которые подготавливаются как самостоятельные документы применительно к ранее выделенным посредством проектов планировки элементам планировочной структуры (кварталам, микрорайонам);
- 3) в виде отдельного документа.

Во всех случаях, когда дело имеется с неразделенной на земельные участки территорией - независимо от того, является ли такая территория застроенной, или незастроенной, но подлежащей застройке - надлежит подготавливать проекты планировки с проектами межевания в их составе, или только проекты межевания.

В таких случаях градостроительные планы земельных участков как самостоятельные документы не подготавливаются, а разрабатываются только в составе документации по планировке территории.

Подготовка градостроительных планов земельных участков в виде отдельного документа не требует соблюдения вышеуказанных процедур.

Градостроительные планы земельных участков в виде отдельного документа подготавливаются в случаях:

- применительно к ранее сформированным земельным участкам, в отношении которых проведен государственный кадастровый учет и зарегистрированы права и расположенным на уже застроенной территории, на которой посредством правил землепользования и застройки установлены градостроительные регламенты, при намерении осуществить реконструкцию существующих объектов или строительство новых объектов на таких участках;

- применительно к ранее сформированным земельным участкам, расположенным на застроенной территории, в случае отсутствия правил землепользования и застройки и отсутствия необходимости подготовки документации по планировке территории (проектов планировки и проектов межевания).

При подготовке градостроительных планов земельных участков в виде отдельного документа не требуется подготовка документации по планировке территории и проведение процедур, определенных ч. 1-16 ст. 46 ГрК РФ.

В этом случае градостроительный план земельного участка должен состоять из двух частей: основной (утверждаемой) части и материалов по обоснованию.

Материалы по обоснованию градостроительных планов земельных участков носят информационный характер и используются для обоснования установления границ, параметров и характеристик земельных участков.

Принципиальная важность градостроительного плана земельного участка определяется тем, что он устанавливает четкий порядок во взаимоотношениях органов исполнительной власти, местного самоуправления и частных лиц (физических и юридических).

В обязанности органов исполнительной власти и местного самоуправления входит выполнение всех необходимых действий по системной организации территории, завершением которых должно стать предъявление частному лицу градостроительного плана земельного участка.

В обязанности частного лица, которое, получив от публичной власти такой документ и зная пределы свободы для своей деятельности, осуществить эту деятельность в соответствии с данными пределами - требованиями градостроительного плана земельного участка и требованиями безопасности к объектам капитального строительства.

Неотъемлемым элементом процесса строительной деятельности является архитектурно-строительное проектирование, которое заключается в подготовке проектной документации для объектов капитального строительства.

Архитектурно-строительное проектирование осуществляется путем подготовки проектной документации применительно к объектам капитального строительства и их частям, строящимся, реконструируемым в границах принадлежащего застройщику земельного участка. Федеральным законом N 148-ФЗ предусмотрено, что с 1 января 2009 г. в строительстве вводится система саморегулирования, с 1 января 2010 г. отменяющая систему лицензирования работ в строительной деятельности. При этом саморегулируемые организации (СРО) законодательно наделены правом на выдачу свидетельств о допусках для осуществления определенных видов строительных работ, проведение которых влияет на безопасность объектов капитального строительства.

На сегодняшний день в условиях рыночных отношений подготовка исходно-разрешительной документации на земельный участок играет существенную роль, поскольку является связующим звеном между предоставлением участка для строительства и непосредственно возведением самих объектов капитального строительства и последующей государственной регистрации прав на них.

В процессе подготовки исходно-разрешительной документации обеспечивается учет соблюдения требований как земельного, так и градостроительного, экологического законодательства, что особенно актуально в условиях современного развития мегаполиса.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 06.12.2011)
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 30.11.2011)
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред.12.12.2011)
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ (ред. 06.12.2011)
5. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №188-ФЗ (ред. 01.04.2012)
6. Федеральный закон от 18.06.2001 №78-ФЗ (ред. от 18.07.2011) «О землеустройстве»
7. Федеральный закон от 25.10.2001 №137-ФЗ (ред. от 12.12.2011) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»
8. Федеральный закон от 29.12.2004 №191-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»
9. Федеральный закон от 18.12.2006 № 232-ФЗ (ред. от 30.11.2011) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
10. Указ Президента Российской Федерации от 26.11.1997 № 1263 «О продаже гражданам и юридическим лицам предназначенных под застройку земельных участков, расположенных на территории городских и сельских поселений, или права их аренды»
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12. 2005 № 840 "О форме градостроительного плана земельного участка"
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 (ред. от 15.02.2011) "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию"
13. Приказ Минрегиона РФ от 10.05.2011 № 207 « Об утверждении формы градостроительного плана земельного участка» (зарегистрировано в Минюсте РФ 24.05.2011 №20838)
14. Письмо Минэкономразвития РФ от 01.09.2011 N ОГ-Д23-1181 по вопросу « О порядке предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для строительства, в том числе для индивидуального жилищного строительства, а также для целей, не связанных со строительством, в частности огородничества»
15. Беляева С.В. «Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности» – М.:журнал «Законодательство и экономика», №10, 2005
16. Боголюбов С.А., Галиновская Е.А., Минина Е.Л., Устюкова «Все о земельных отношениях» - М.:Проспект, 2010
17. Тихомиров М.Ю. «Предоставление земельного участка для строительства: практическое пособие» - М.: М.Ю Тихомиров., 2008