

38. Вопрос о смысле внесённых посредством № 224-ФЗ от 18.07.2011 года изменений в часть 6 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации применительно к линейным объектам

Данное заключение составлено по запросу Управления градостроительного регулирования министерства строительства Самарской области, в котором содержится следующая просьба (излагается дословно): *«просим высказать свою позицию по вопросу применения части 6 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ, с учетом письма Минрегиона России (Госстрой) от 18.02.2013 № 2469-ВТ/19 (прилагается). По нашему мнению, в данном письме Госстрой расширительно толкует норму кодекса, беря за критерий определения уровня власти, уполномоченного на выдачу разрешения на строительство, участок (или этап) объекта капитального строительства, а не объект капитального строительства, как того требует кодекс. Если руководствоваться данным письмом, тогда какой смысл тех внесенных изменений в Градостроительный кодекс РФ (от 18.07.2011 № 224-ФЗ)?».*

Сначала приведём текст части 6 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ) в изменённой ныне действующей редакции:

«6. Разрешение на строительство, за исключением случаев, установленных частью 5 настоящей статьи и другими федеральными законами, выдается:

1) уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в случае, если строительство объекта капитального строительства планируется осуществлять на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, в том числе линейного объекта - на территории закрытого административно-территориального образования, границы которого не совпадают с границами субъектов Российской Федерации, и в случае реконструкции объекта капитального строительства, расположенного на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, в том числе линейного объекта, расположенного на территории закрытого административно-территориального образования, границы которого не совпадают с границами субъектов Российской Федерации;

2) органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае, если строительство объекта капитального строительства планируется осуществлять на территориях двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов), и в случае реконструкции объекта капитального строительства, расположенного на территориях двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов);

3) органом местного самоуправления муниципального района в случае, если строительство объекта капитального строительства планируется осуществить на территориях двух и более поселений или на межселенной территории в границах муниципального района, и в случае реконструкции объекта капитального строительства, расположенного на территориях двух и более поселений или на межселенной территории в границах муниципального района».

Окончательный ответ на вопрос, поднятый в связи с письмом Минрегиона России (Госстроя) от 18.02.2013 № 2469-ВТ/19, связан с ответом на предваряющий вопрос о том, как определяются границы (крайние «точки-пределы») линейного объекта. Такие границы определяются с учётом следующих положений и требований законодательства:

- линейный объект располагается на нескольких земельных участках (либо пересекает несколько земельных участков – в случаях использования земельных участков на правах сервитутов);

- границы земельных участков не пересекают административные границы муниципальных образований (поселений, городских округов, муниципальных районов), а также административные границы субъектов Российской Федерации;

- документацией по планировке территории (проектом межевания в составе проекта планировки) определяются несколько земельных участков, правообладателем которых (в том числе на правах ограниченного пользования - сервитута) должен стать собственник линейного объекта, а применительно к нескольким земельным участкам выдаётся одно разрешение на строительство для строительства, реконструкции одного линейного объекта, например, одного магистрального трубопровода.

Спрашивается: где начинается и где кончается один линейный объект, в отношении которого должно выдаваться одно разрешение на строительство? Ответ на этот вопрос лежит в двух областях - в области технологической и в области прав собственника определять границы его собственных строительных, реконструктивных действий по отношению к принадлежащему ему объекту недвижимости – линейному объекту.

Ответ на поставленный вопрос со стороны технологии. Там начинается и там кончается магистральная труба, где определено произвести её строительство, реконструкцию в соответствии с требованиями технологическими. При этом может быть (а в соответствующих случаях – должна быть) определена последовательность (очереди, этапы) строительства, реконструкции магистральной трубы и, соответственно, может (или должна) возникнуть необходимость получения нескольких разрешений на строительство в соответствии с технологическими границами частей магистральной трубы, которая будет строиться, реконструироваться частями.

Ответ со стороны субъекта – собственника магистральной трубы. Кто определяет, где начинается и где кончается магистральная труба (часть магистральной трубы), которая будет строиться, реконструироваться? Очевидно, что правом решать этот вопрос обладает только правообладатель земельных участков, на которых будет построена новая магистральная труба, часть трубы, или собственник подлежащей реконструкции магистральной трубы, её части, одновременно являющийся правообладателем соответствующих земельных участков.

Логическое собирание смыслов представленных выше положений:

1) собственник магистральной трубы (правообладатель земельных участков для строительства магистральной трубы) определяет границы её строительства, реконструкции (в том числе как части магистральной трубы), а границы должны быть кратными границам земельных участков, поскольку процесс завершается государственным кадастровым учётом и государственной регистрацией прав собственности;

2) собственник существующей магистральной трубы, либо правообладатель земельных участков для строительства новой магистральной трубы, её части посредством подготовки документации по планировке территории может так определить границы будущей магистральной трубы, её части, либо границы существующей магистральной трубы, её части, что разрешение на строительство одной и той же магистральной трубы может выдавать:

- орган местного самоуправления поселения;
- орган местного самоуправления городского округа;
- орган местного самоуправления муниципального района;
- орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- уполномоченный федеральный орган исполнительной власти;

3) при указанном положении дел упраздняется необходимость существования норм, сформулированных в изменённой части 6 статьи 51 ГрК РФ.

При этом письмом Минрегиона России от 18.02.2013 № 2469-ВТ/19, с одной стороны, признаются полномочия Госстроя (как одного из нескольких уполномоченных

федеральных органов исполнительной власти) выдавать разрешения на строительство в одном из частных случаев, определённом пунктом 1 части 6 статьи 51 ГрК РФ, но с другой стороны, оговаривается факт наличия исключений (применительно к этому частному случаю) без раскрытия содержания таких исключений (ссылка на п. 5.4.8 Положения о Федеральном агентстве по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, утверждённого Постановлением Правительства РФ от 30.06.2012 № 670). Это значит, что упомянутым письмом Минрегиона России от 18.02.2013 № 2469-ВТ/19 косвенно подтверждается то, что на данный момент имеется факт отсутствия чёткого формализованного ответа на вопрос о том, в каких конкретно случаях именно Госстрой России выдаёт разрешения на строительство магистральных трубопроводов, если такие случаи подпадают под определение пункта 1 части 6 статьи 56 ГрК РФ. Отсутствие чёткого заранее формализованного ответа на поставленный частный вопрос заставляет предположить, что ответ каждый раз должен изыскиваться индивидуально применительно к каждому конкретному случаю при отсутствии регламентаций (по субъектам и срокам принятия решений) для получения такого ответа.

Вывод. Внесение изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (от 18.07.2011 № 224-ФЗ) в части 6 статьи 51 не имело смысла.

Указанные изменения определяют только частные (отдельные) случаи в отношении объектов, располагаемых в границах одного, или нескольких административных образований. В силу отсутствия целостности эти изменения запутывают понимание и сдерживают выполнение системных действий на практике.