

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»



**ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ВОПРОСАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ТЕРРИТОРИИ ОБЪЕКТАМИ СОЦИАЛЬНОЙ, КОММУНАЛЬНОЙ,
ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ
ПРОЕКТОВ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В ГОРОДАХ РОССИИ**

(работа выполнена за счет средств Целевого капитала
Фонда «Институт экономики города»)

2024

1. Введение

Актуальность проблемы существенного отставания уровня обеспеченности застраиваемых территорий инфраструктурой различных видов (в особенности территорий жилой застройки – объектами социальной инфраструктуры) трудно переоценить. Так, в последние годы колоссальный разрыв между объемом социальной инфраструктуры и плотностью жилой застройки усугубился настолько, что уже более 40 российских городов полностью или частично приостановили выдачу разрешений на строительство объектов жилищного строительства¹. Важно отметить, что наиболее остро указанная проблема проявляется в субъектах Российской Федерации с наиболее интенсивными градостроительными процессами и с наиболее значительными объемами жилищного строительства².

Так, например, в г. Новосибирске в конце 2023 году была остановлена выдача разрешений на строительство многоквартирных домов ввиду катастрофической нехватки мест в детских садах и общеобразовательных учреждениях³. В начале 2024 года аналогичную позицию заняла администрация г. Омска⁴, прекратившая выдачу разрешений на строительство застройщикам, планирующим реализацию масштабных инвестиционных проектов⁵. В Красноярском крае губернатор поставил вопрос о приостановке

¹ «Более 40 городов приостанавливают выдачу разрешений на строительство», 2024. URL: <https://rg.ru/2024/03/29/boleee-40-gorodov-priostanavlivaiut-vydachu-razreshenij-na-stroitelstvo.html> (дата обращения 23 мая 2024 года).

² См. «Практика установления обязательств застройщиков по участию в создании инфраструктуры при реализации градостроительных проектов в России и предложения по проведению эксперимента по введению инфраструктурного сбора», 2023. URL: <https://www.urbanecomomics.ru/research/analytiks/praktika-ustanovleniya-obyazatelstv-zastrojshchikov-po-uchastiyu-v-sozdanii> (дата обращения 13 декабря 2024 года).

³ «Застройщиков новых домов обязали делать взносы на соцобъекты в Новосибирске», 2023. URL: <https://infopro54.ru/news/zastrojshnikov-novykh-domov-obyazali-delat-vznosy-na-socobekty-v-novosibirske/> (дата обращения 23 мая 2024 года).

⁴ «Ни одного нового разрешения. Жилищные инвестпроекты в Омске рискуют встать на паузу», 2024. URL: <https://gorod55.ru/news/2024-05-15/ni-odnogo-novogo-razresheniya-zhilischnye-ivestproekty-v-omske-riskuyut-vstat-na-pauzu-5071263> (дата обращения 23 мая 2024 года).

⁵ См. Закон Омской области от 16 июля 2015 года № 1772-ОЗ «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты в целях предоставления земельных участков в аренду без проведения торгов».

реализации проекта по застройке в одном из микрорайонов по причине отсутствия поликлиник, детских садов и школ⁶.

Строительство объектов инфраструктуры, в особенности социальной, является существенным финансовым бременем для участников градостроительного процесса. В этой связи нет ничего удивительного в том, что застройщики не заинтересованы за собственный счет обеспечивать строящиеся объекты капитального строительства объектами инфраструктуры.

Кроме того, нередкой является ситуация, при которой застройщик вынужден обеспечивать создание объектов инфраструктуры, которыми будут пользоваться правообладатели объектов недвижимости, расположенных на смежных с застраиваемыми территориях, застройщики которых не участвовали ранее в финансировании создания указанных объектов инфраструктуры.

Данный факт усугубляется неопределенностью правового регулирования вопроса обеспечения застраиваемых территорий социальной и другой инфраструктурой. Данный вопрос может считаться решенным только в рамках исполнения договора о комплексном развитии территорий (далее – КРТ), в отношении которого с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 26 декабря 2024 года № 486-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷, предусмотрено, что:

- в договор о КРТ включается обязательство лица, заключившего договор о КРТ, осуществить на территории, в отношении которой принято решение о КРТ, строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности человека объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, иных объектов в соответствии

⁶ «Михаил Котюков предложил остановить жилую застройку Солнечного», 2023. URL: <https://trk7.ru/news/161124.html> (дата обращения 23 мая 2024 года).

⁷ Изменения вступают в силу с 1 марта 2025 года.

с утвержденной документацией по планировке территории, предусмотренной данной документацией очередностью планируемого развития территории (пункт 6 части 4 статьи 68 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ))⁸;

- в договор о КРТ также включается перечень соответствующих объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, иных объектов, необходимых для функционирования объектов капитального строительства и обеспечения жизнедеятельности человека, и (или) сведения о видах и назначении таких объектов (пункт 2.1 части 4 статьи 68 ГрК РФ);

- разрабатываемая в целях КРТ документация по планировке территории должна предусматривать, в том числе определение этапов и максимальных сроков строительства, реконструкции объектов капитального строительства, включенных в решение о КРТ, этапов и максимальных сроков строительства, реконструкции необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности человека объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, иных объектов (пункт 7 части 6, пункт 7 части 7, пункт 5 части 8 статьи 66 ГрК РФ);

- в решение о КРТ включаются расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения, установленные градостроительным регламентом в отношении территории, подлежащей комплексному развитию (пункт 5.1 части 1 статьи 67 ГрК РФ);

- соответствие проектной документации очередности планируемого развития территории, предусмотренной проектом планировки территории, подлежащей КРТ, проверяется при выдаче разрешения на строительство;

⁸ При этом договором о КРТ также могут быть предусмотрены обязанность исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления обеспечить строительство и (или) реконструкцию, в том числе за границами территории комплексного развития или части такой территории, являющейся предметом договора, объектов транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, необходимых для реализации решения о КРТ, срок выполнения указанной обязанности (часть 7 статьи 68 ГрК РФ).

несоответствие указанной очередности является основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство (части 11.1-1, 13.1 статьи 51 ГрК РФ).

Таким образом, на застройщика в рамках КРТ, по общему правилу, возлагается обязанность по строительству соответствующей инфраструктуры, однако такая обязанность договором о КРТ также может быть возложена на органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Вне рамок реализации проектов КРТ для получения застройщиком разрешения на строительство ГрК РФ не предусмотрено требований ни по уплате какого-либо платежа в бюджет в счет финансирования инфраструктуры, ни по подтверждению обязанности застройщика или публично-правового образования обеспечить создание объектов инфраструктуры, необходимых для выполнения минимальных требований обеспеченности территории инфраструктурой. Близким по природе к инфраструктурному платежу институтом сегодня является взимаемая в г. Москве и Московской области плата за изменение разрешенного использования земельного участка⁹. Однако данная плата формально не признается инфраструктурным платежом, хотя Конституционным судом Российской Федерации (далее – КС РФ) была выработана позиция, согласно которой плата за изменение разрешенного использования земельного участка взимается в целях компенсации затрат органов публичной власти¹⁰.

⁹ На основании статьи 22 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». См. подробнее: «Практика установления обязательств застройщиков по участию в создании инфраструктуры при реализации градостроительных проектов в России и предложения по проведению эксперимента по введению инфраструктурного сбора», 2023. URL: <https://www.urbanecomomics.ru/research/analytcs/praktika-ustanovleniya-obyazatelstv-zastroyshchikov-po-uchastiyu-v-sozdani> (дата обращения 13 декабря 2024 года).

¹⁰ Определение КС РФ от 29 сентября 2022 года № 2447-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лайковой Ольги Николаевны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 22 Федерального закона «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и частью 9 статьи 5.1 Закона Московской области «О регулировании земельных отношений в Московской области»; определение КС РФ от 26 марта 2020 года № 574-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Далан-Строй» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 22 Федерального закона «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении

В связи с изложенным порядок возложения на застройщиков обязанностей по созданию как инфраструктуры, обслуживающей застраиваемые территории, так и общегородской инфраструктуры в настоящее время определяется нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, в которых находят закрепление складывающиеся на территории соответствующего региона (муниципального образования) практики взаимодействия органов публичной власти и застройщиков по поводу создания объектов инфраструктуры. Такие практики и правовые акты нередко становятся предметом судебных споров.

Анализ формулируемых судами правовых позиций по данным спорам крайне важен для формирования стабильной нормативной базы, для снижения рисков признания соответствующих правовых актов недействующими, а принимаемых решений незаконными.

С учетом этого в рамках настоящего Обзора судебной практики представлены основные позиции судов, сформулированные при рассмотрении ими споров, связанных с возложением на застройщиков обязанностей по участию в создании (развитии) инфраструктуры различных видов.

Важно отметить, что такие «инфраструктурные» обязанности могут возлагаться на застройщиков публично-правовыми образованиями:

- без заключения с застройщиками специальных договоров (соглашений), исключительно на основании действующей нормативной базы, при этом исполнение (возможность исполнения) таких обязанностей может проверяться в рамках существующих административных процедур (например, при решении вопроса о выдаче застройщику разрешения на строительство) (практика по таким случаям рассматривается в разделе 2 настоящего Обзора);

- с заключением с застройщиками специальных договоров (соглашений), которыми могут предусматриваться условия об участии застройщика в создании инфраструктуры (о возмещении затрат публично-

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и статьи 5.1 Закона Московской области «О регулировании земельных отношений в Московской области».

правового образования на ее создание) и (или) о безвозмездной передаче определенных объектов инфраструктуры в публичную собственность (практика по таким случаям рассматривается в разделе 3 настоящего Обзора).

2. Судебная практика, касающаяся случаев возложения на застройщиков «инфраструктурных» обязанностей без заключения с застройщиками специальных договоров (соглашений) с проверкой исполнения таких обязанностей в рамках административных процедур

Данная практика касается случаев, когда обеспеченность территории инфраструктурой проверяется в рамках административных процедур, проводимых либо до реализации строительного проекта (например, при решении вопроса о выдаче разрешения на строительство), либо уже после начала его реализации (например, при решении вопроса об отмене либо приостановлении действия выданного разрешения на строительство).

2.1. Случаи проверки обеспеченности инфраструктурой в рамках административной процедуры выдачи разрешения на строительство

В различных субъектах Российской Федерации сложилась практика принятия решений об отказе в выдаче разрешений на строительство по причине необеспеченности территории объектами инфраструктуры (в первую очередь социальной). В таких случаях уполномоченные органы формулируют отказ путем ссылки на действующие нормативные правовые акты, такие как правила землепользования и застройки (далее – ПЗЗ), проекты планировки территории (далее – ППТ), нормативы градостроительного проектирования (далее – НГП), которыми устанавливаются требования по обеспеченности территорий объектами инфраструктуры.

Соответственно, целесообразно последовательно рассмотреть случаи обоснования «инфраструктурных» обязанностей застройщиков через ПЗЗ, ППТ и НГП.

2.1.1. Обоснование «инфраструктурных» обязанностей застройщиков через ПЗЗ

С 2016 года в ПЗЗ г. Санкт-Петербурга¹¹ предусмотрена норма, ограничивающая возможность строительства жилых домов, не обеспеченных объектами социальной инфраструктуры. При этом данная норма помещена в приложение № 7 к ПЗЗ, посвященном градостроительным регламентам, однако не в раздел 2 данного приложения, где приведены собственно градостроительные регламенты отдельных территориальных зон, а в раздел 1 «Общие положения», относящийся ко всем территориальным зонам и или к группам территориальных зон (а именно в подраздел 1.2 раздела 1 приложения № 7 к ПЗЗ «Общие требования к видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства»).

Согласно указанной норме, возможность обеспечения объектами обслуживания жилой застройки подтверждается наличием одного из следующих документов:

- утвержденной документацией по планировке территории (далее – ДПТ), в составе которой предусмотрено размещение объектов обслуживания жилой застройки (к ним относятся детские сады, школы и поликлиники), при условии, что такие объекты включены в Адресную инвестиционную программу, либо создание указанных объектов подтверждается документом, из которого следуют обязательства физических или юридических лиц по созданию таких объектов;

- утвержденной Адресной инвестиционной программой, предусматривающей размещение объектов обслуживания и жилой застройки;

- документа, подтверждающего обязательства физического или юридического лица по созданию объектов обслуживания жилой застройки.

¹¹ См. пункт 1.2.9 раздела 1 Приложения № 7 к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 года № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

В случаях, когда застройщик не выполняет обязательства по созданию объектов социальной инфраструктуры, ему может быть отказано в выдаче разрешения на строительство. Так и случилось в одном из судебных споров¹², в рамках которых истец указал, что нормы ПЗЗ г. Санкт-Петербурга, приведенные выше и явившиеся основанием для отказа в разрешении на строительство, возлагали на момент их применения на истца не предусмотренные ГрК РФ обязанности, а также фактически ограничивали его как правообладателя в возможности реализации основных и вспомогательных видов разрешенного использования принадлежащего ему земельного участка. Также, с учетом положений части 6 статьи 30 ГрК РФ, определяющей состав градостроительного регламента, истцом ставился вопрос о допустимости самого включения соответствующих норм в приложение к ПЗЗ, посвященное градостроительным регламентам.

Судом доводы истца были отклонены и указано, что обстоятельство, в соответствии с которым федеральный законодатель не конкретизирует круг иных вопросов землепользования и застройки, регулирование которых может осуществляться в порядке реализации положений пункта 6 части 3 статьи 30 ГрК РФ¹³ в ПЗЗ, свидетельствует о том, что ГрК РФ предоставляет уполномоченным органам право включать в состав ПЗЗ положения о регулировании вопросов землепользования и застройки, *прямо не перечисленных в статье 30 ГрК РФ, но необходимых в целях регулирования вопросов землепользования и застройки конкретной территории* с учетом целей разработки ПЗЗ и исходя из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности.

При этом, как указал суд, «законодательством не установлена недопустимость указания отдельных положений, регулирующих вопросы

¹² См. решение Санкт-Петербургского городского суда от 12 апреля 2022 года по делу № 3а-49/2022 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пунктов 1.2.9 и 1.2.10 раздела 1 Приложения № 7 к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 года № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

¹³ Перечень положений, включаемых в ПЗЗ, является открытым в соответствии с указанной нормой.

землепользования и застройки, в различных частях правил землепользования и застройки (как, например, в рассматриваемом случае, когда общие по своей природе положения помещены не в приложение к ПЗЗ, посвященное общим положениям о землепользовании и застройке, а в приложение к ПЗЗ, посвященное градостроительным регламентам).

Указанная позиция, сформулированная судом первой инстанции, впоследствии была подтверждена судом кассационной инстанции, который обратил внимание на то, что указание на необходимость отражения в градостроительном регламенте видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства *не исключает возможность отображения также общих требований к таким видам, с учетом их индивидуальных особенностей и целей нормативного регулирования градостроительной деятельности на соответствующей территории, в отношении которой разрабатываются ПЗЗ*¹⁴.

Представляется важным, что юридически суд признал оспариваемые положения именно частью общих положений ПЗЗ, а не градостроительного регламента, что прямо следует из вывода суда о том, что «Ссылка представителя административного истца на положения части 6 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации несостоятельна, поскольку включенные в оспариваемый пункт 1.2.9 положения регулируют общие вопросы землепользования, связанные с порядком применения правил землепользования и застройки, в то время как положения части 6 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации определяют требования к содержанию градостроительных регламентов...», а также из применения судом для разрешения спора пункта 6 части 3 статьи 30 ГрК РФ, согласно которому перечень общих положений, включаемых в ПЗЗ, не закрыт.

¹⁴ См. Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 18 января 2023 года № 88а-708/2023 по делу № 3а-49/2022 «Об отмене апелляционного определения Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 14 сентября 2022 года и оставлении в силе решения Санкт-Петербургского городского суда от 12 апреля 2022 года, которым отказано в признании недействующим абзаца шестого пункта 1.2.9 раздела 1 приложения № 7 к постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 года № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

Иными словами, суд в рассмотренном выше решении признал возможность включения «инфраструктурных» требований как в состав градостроительного регламента, так и в состав общих положений ПЗЗ.

Вместе с тем для практического применения данной позиции при решении вопроса о выдаче разрешений на строительство и рассмотрении судами дел об оспаривании решений об отказе в выдаче таких разрешений необходимо, на наш взгляд, применять расширительное толкование положений ГрК РФ об учете градостроительных регламентов при выдаче разрешения на строительство (части 1, 11 и 13 статьи 51 ГрК РФ), согласно которой при учете градостроительного регламента должен приниматься во внимание не только он сам, но и относящиеся к нему «общие» положения ПЗЗ, определяющие условия применения градостроительного регламента.

Кроме того, в рассматриваемом случае, по мнению суда, оспариваемые положения не устанавливают необходимость получения застройщиком каких-либо согласований и разрешений, а устанавливают правила использования земельного участка с определенным видом разрешенного использования как обязательное требование в составе градостроительного регламента, соблюдение которых подтверждается одним из документов, приведенных выше, ни один из которых не является разрешением или согласованием выбора вида разрешенного использования. Следовательно, в рассматриваемом случае нельзя согласиться и с доводом истца о нарушении указанными положениями требований статьи 5.2 ГрК РФ¹⁵.

Таким образом, согласно приведенным позициям суда, устанавливая такое требование в составе ПЗЗ, органы государственной власти Санкт-Петербурга не превысили предоставленные им полномочия по регулированию отношений в сфере землепользования и застройки.

¹⁵ Статья 5.2 ГрК РФ устанавливает перечень мероприятий, осуществляемых при реализации проектов по строительству объектов капитального строительства, а также вводит обязанность по включению документов, в том числе согласований, необходимых для реализации строительных проектов, в специальный реестр. Часть 10 указанной статьи устанавливает, что предъявление требований по получению сведений, не включенных в реестр документов, не допускается. Перечень таких сведений с 1 сентября 2024 года определяется электронным реестром таких требований (см. часть 9 статьи 5.2 ГрК РФ).

Выводы по пункту 2.1.1

Рассмотренный способ закрепления «инфраструктурных» обязанностей через ПЗЗ в отсутствие единого правового регулирования по данному вопросу представляется целесообразным, поскольку ПЗЗ являются обязательным для утверждения документом и утверждены практически во всех муниципальных образованиях страны, включение требований об инфраструктурной обеспеченности в градостроительный регламент ПЗЗ позволяет уполномоченным органам отказывать в выдаче разрешения на строительство по причине формального несоответствия градостроительному регламенту, что прямо предусмотрено ГрК РФ (части 1, 11 и 13 статьи 51 ГрК РФ).

Вместе с тем использование данного способа требует тщательной юридической проработки с учетом того, что основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство может быть несоответствие проектной документации требованиям градостроительного регламента, но не любых положений правил землепользования и застройки (части 1, 13 статьи 51 ГрК РФ). Из этого следует, что соответствующие «инфраструктурные» требования во избежание рисков судебного оспаривания правил землепользования и застройки и (или) решений об отказе в выдаче разрешения на строительство целесообразно формулировать в качестве составных частей градостроительного регламента, исходя из части 6 статьи 30 ГрК РФ¹⁶.

Следует отметить, что практика отказов в выдаче разрешений на строительство на основании указанных норм ПЗЗ г. Санкт-Петербурга продолжает формироваться, что видно из решений судов, которые отказывают в признании таких решений незаконными¹⁷. При этом суды при рассмотрении

¹⁶ Например, они могут быть сформулированы как иные предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства (перечень которых не закрыт в соответствии с частью 1.2 статьи 38 ГрК РФ), либо как условия предоставления разрешения на условно разрешенный вид разрешенного использования (пункт 2 части 1 статьи 37, статья 39 ГрК РФ).

¹⁷ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 7 июля 2021 года № Ф07-5798/2021 по делу № А56-57382/2020, постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 7 декабря 2023 года № Ф07-17563/2023 по делу № А56-93290/2021.

соответствующих дел рассматривают указанные выше «инфраструктурные» требования ПЗЗ как часть градостроительного регламента.

2.1.2. Обоснование «инфраструктурных» обязанностей застройщиков через ППТ

В ряде регионов имеются примеры ситуаций, когда уполномоченные органы отказывают в выдаче разрешений на строительство по причине недостаточной обеспеченности территории объектами инфраструктуры со ссылкой на положения утвержденного ППТ, который предусматривает определенные сроки строительства социальной инфраструктуры.

Так, в одном из судебных споров¹⁸ мэрия г. **Новосибирска** отказала застройщику в выдаче разрешения на строительство по мотиву несоответствия представленных документов требованиям к строительству объекта капитального строительства¹⁹. В обоснование своих требований мэрия отметила, что в выданном истцу градостроительном плане земельного участка (далее – ГПЗУ), на основании которого им готовилась проектная документация, была представлена информация о том, что строительство жилья необходимо осуществлять поэтапно с одновременным обеспечением объектами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования в соответствии с утвержденным ППТ.

Суд первой инстанции поддержал позицию истца и указал следующее:

1) нормы ГрК РФ, положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля

¹⁸ Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 21 июня 2023 года по делу № А45-9429/2023.

¹⁹ В соответствии с частью 1 статьи 51 ГрК РФ под требованиями к строительству, реконструкции объекта капитального строительства понимаются требования, установленные градостроительным регламентом (за исключением случая, предусмотренного частью 1.1 статьи 51 ГрК РФ, а именно если на земельный участок не распространяется действие градостроительного регламента или для земельного участка не устанавливается градостроительный регламент), ППТ и проектом межевания территории (за исключением случаев, если в соответствии с ГрК РФ подготовка ППТ и проекта межевания территории не требуется), при осуществлении строительства, реконструкции объекта капитального строительства, не являющегося линейным объектом.

2008 года № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», не предусматривают обязанности застройщика включать в проектную документацию разделы, которые обосновывают потребность жителей строящихся жилых домов в местах в дошкольных образовательных учреждениях и школах, а также обосновывать резерв мест в школах и дошкольных учреждениях;

2) обстоятельство, указанное в качестве основания для отказа в выдаче разрешения на строительство, а именно необеспечение территории планировочного квартала социальными объектами в соответствии с ППТ, не соответствует нормам действующего градостроительного законодательства;

3) нормативы строительства, в том числе, обеспеченности дошкольными и образовательными учреждениями, должны быть учтены органом местного самоуправления на стадии выдачи ГПЗУ, а не на стадии выдачи разрешения на строительство. И в случае перегруженности дошкольных и образовательных учреждений следует осуществлять строительство соответствующих учреждений, а не жилых домов, выдавая застройщикам ГПЗУ, руководствуясь которым они смогут приступить к разработке проектной документации, прохождению строительной экспертизы, нести иные расходы, связанные с проектом осуществления жилой застройки²⁰.

²⁰ По сути, в рассматриваемом случае суд предлагает отказывать в выдаче ГПЗУ, что, несомненно, противоречит требованиям законодательства о градостроительной деятельности (данная позиция суда первой инстанции была признана судом апелляционной инстанции несостоятельной). Несмотря на то, что перечень оснований для отказа в выдаче ГПЗУ в ГрК РФ не установлен, Минстрой России обращает внимание, что «основаниями для отказа в выдаче ГПЗУ, согласно действующему законодательству, являются:

1) обращение с заявлением о выдаче ГПЗУ лица, не являющегося его правообладателем;
2) отсутствует утвержденная документация по планировке территории, если в соответствии с ГрК РФ размещение объекта капитального строительства не допускается при отсутствии такой документации.» (см. письмо Минстроя России от 11 августа 2017 года № 28588-ХМ/08 «Разъяснения по вопросам планировки территории»).

Кроме того, основания для отказа в выдаче ГПЗУ конкретизируются в соответствующих административных регламентах предоставления государственной (муниципальной) услуги по выдаче ГПЗУ.

Суды апелляционной²¹ и первой кассационной²² инстанций, а также поддержавший их позицию Верховный Суд Российской Федерации²³, напротив, сочли отказ мэрии в выдаче разрешения на строительство обоснованным и обратили внимание на важность учета следующих аспектов при рассмотрении аналогичных споров:

1) из представленного застройщиком заявления о выдаче разрешения на строительство и приложенных к нему документов следует, что строительство объекта капитального строительства планируется осуществлять на земельном участке, в отношении которого действует ППТ, уже утвержденный на дату выдачи ГПЗУ, предоставленного обществом для получения разрешения на строительство в соответствии с требованиями статьи 51 ГрК РФ. Указанным проектом планировки установлена очередность планируемого развития территории, сроки строительства, реконструкции необходимых для обеспечения жизнедеятельности граждан объектов социальной инфраструктуры, включая строительство дошкольной образовательной организации;

2) в случае выдачи разрешения на строительство спорного объекта не будет соблюден допустимый уровень обеспеченности населения объектами образования, установленный местными НПП;

3) принятое мэрией г. Новосибирска решение об отказе в выдаче разрешения на строительство позволяет избежать перегруженности общеобразовательных учреждений, а также исключить нарушение требований доступности образования в Российской Федерации и нарушение требований по нормативному обеспечению объектами социальной инфраструктуры указанной территории;

²¹ Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 14 сентября 2023 года № 07АП-6455/2023, 07АП-6455/2023(2) по делу № А45-9429/2023.

²² Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 15 января 2024 года № Ф04-6788/2023 по делу № А45-9429/2023.

²³ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2024 года № 304-ЭС24-4575 по делу № А45-9429/2023.

4) строительство многоквартирного дома не может вестись без учета разработанных муниципалитетом нормативов, и *заведомая невозможность обеспечения граждан нормативными условиями по соответствующим обязательствам может служить поводом для отказа в выдаче разрешения на строительство*. Намерения общества по строительству жилого дома на отдельно выбранном земельном участке без учета перспектив последующего проживания граждан, нуждаемости их в определенных услугах не является достаточным условием для разрешения на строительство.

В аналогичном деле об оспаривании отказа мэрии г. Новосибирска в выдаче разрешения на строительство в связи, в том числе, с необеспеченностью территории планировочного квартала объектами социальной инфраструктуры, противоречием ППТ, в сходных обстоятельствах суды первой²⁴, апелляционной²⁵ и первой кассационной²⁶ инстанции поддержали выводы заявителя о незаконности отказа. Однако затем после отмены указанных решений Верховным Судом Российской Федерации²⁷ при повторном рассмотрении дела отказ в выдаче разрешения на строительство был признан законным, поскольку, исходя из сроков создания социальной инфраструктуры к моменту завершения строительства объекта на территории социальная инфраструктура будет отсутствовать²⁸.

Таким образом, суть приведенных позиций судов²⁹ такова: если в отношении земельного участка, в границах которого планируется строительство, на момент получения его правообладателем утвержден ППТ, которым предусмотрены конкретные параметры инфраструктурной обеспеченности соответствующей территории (в том числе очередность

²⁴ Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 19 июля 2023 года по делу № А45-6000/2023.

²⁵ Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 11 октября 2023 года № 07АП-7131/2023(1)(2)(3)(4) по делу № А45-6000/2023.

²⁶ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 1 марта 2024 года № Ф04-6659/2023 по делу № А45-6000/2023.

²⁷ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 23 июля 2024 года № 304-ЭС24-4763 по делу № А45-6000/2023.

²⁸ Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 11 декабря 2024 года по делу № А45-6000/2023.

²⁹ См. также постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 1 февраля 2024 года № Ф04-7539/2023 по делу № А45-14904/2023.

развития инфраструктуры), то потенциальный застройщик при проектировании должен учесть этот факт и, если проектная документация, подготовленная в отношении планируемого к строительству объекта, не будет соответствовать нормативам обеспеченности объектами социальной инфраструктуры, то отказ в выдаче разрешения на строительство будет обоснованным.

В других субъектах Российской Федерации, в частности, **в Краснодарском крае**, формируется аналогичная практика признания законным отказа в выдаче разрешения на строительство объекта при его несоответствии требованиям ППТ к обеспеченности инфраструктурой³⁰.

Выводы по пункту 2.1.2

Механизм привязки «инфраструктурных» обязанностей застройщика и оснований для отказа в выдаче разрешения на строительство в связи с необеспеченностью территории инфраструктурой к ППТ представляется целесообразным, вместе с тем имеет очень ограниченную сферу применения, поскольку разработка ППТ не является обязательной (данный механизм неприменим в ситуации, при которой либо отсутствует утвержденный ППТ, либо в которой речь идет о случае строительства объекта капитального строительства, не требующего разработки документации по планировке территории³¹).

Так, частью 1 статьи 51 ГрК РФ предусмотрена лишь косвенная связка разрешения на строительство с ППТ, который, в свою очередь, должен соответствовать НПП. Однако, так как в большом числе случаев разработка ППТ не является обязательной, а на практике жилищное строительство повсеместно осуществляется без утверждения ППТ, то указанная норма является неэффективной. Кроме того, даже при наличии ППТ не определено,

³⁰ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19 июля 2023 года № Ф08-6147/2023 по делу № А32-44111/2022 (Определением Верховного Суда Российской Федерации от 26 сентября 2023 года № 308-ЭС23-17429 отказано в передаче дела № А32-44111/2022 в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления).

³¹ В соответствии с частью 3 статьи 41 ГрК РФ.

как именно осуществляется проверка соответствия проектной документации планируемого к строительству объекта капитального строительства, которая не содержит раздела по обеспечению инфраструктурой, такому ППТ в части обеспеченности будущего объекта объектами социальной инфраструктурой.

С одной стороны, в пункте 7 части 4 статьи 42 ГрК РФ указано, что материалы по обоснованию ППТ в том числе содержат обоснование соответствия планируемых параметров, местоположения и назначения объектов регионального, местного значения НГП и требованиям градостроительных регламентов. С другой стороны, в пункте 2 части 3 статьи 42 ГрК РФ указано требование о включении в положение о характеристиках планируемого развития территории в составе основной части ППТ, подготовленного в целях размещения объектов федерального, регионального или местного значения, фактических показателей обеспеченности территории объектами инфраструктуры и фактических показателей территориальной доступности таких объектов для населения. А в соответствии с частью 12.7 статьи 45 ГрК РФ осуществляется согласование ППТ с главой муниципального образования в том числе на предмет обеспечения сохранения таких фактических показателей. Таким образом, непонятно, на предмет соответствия каким показателям с учетом норм пункта 7 части 4 статьи 42 ГрК РФ о соответствии ППТ НГП (показателям НГП или фактическим показателям, которые, в свою очередь, могут быть ниже (хуже), нежели показатели, предусмотренные нормативами градостроительного проектирования) осуществляется проверка ППТ.

С учетом изложенного для полноценного применения ППТ в качестве документа, предъявляющего «инфраструктурные» требования к застройщикам, необходимо внести в законодательство изменения, уточняющие, во-первых, что ППТ должен соответствовать показателям НГП, а во-вторых, сделать разработку ППТ обязательным условием осуществления строительства (в настоящий момент ГрК РФ закреплен обратный подход –

подготовка документации по планировке территории, по общему правилу, не является обязательной, за исключением отдельных случаев³²).

В связи с изложенным, в том числе в связи с отсутствием предлагаемого правового регулирования, в ряде регионов формируется практика «увязки» «инфраструктурных» требований при выдаче разрешений на строительство «напрямую» с НГП, вне зависимости от наличия и содержания ППТ (см. следующий пункт 2.1.3).

2.1.3. Обоснование «инфраструктурных» обязанностей застройщиков «напрямую» через НГП (вне зависимости от наличия и содержания ППТ)

ГрК РФ предусматривает обязательность учета НГП именно для разработки градостроительной документации, в частности, для ППТ³³, а не для подготовки проектной документации отдельных объектов капитального строительства. Вместе с тем в некоторых регионах имеется судебная практика обоснования отказа в выдаче разрешения на строительство со ссылками на несоответствие проекта исключительно положениям НГП вне зависимости от установления несоответствия проекта положениям ППТ.

Поскольку несоответствие НГП согласно статье 51 ГрК РФ само по себе не является основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство, как перед уполномоченными на выдачу разрешений органами, так и перед судами встает вопрос о правовой квалификации НГП в качестве документа, несоответствие которому позволяло бы отказывать в выдаче разрешения на строительство без необходимости обосновывать отказ через ППТ и ПЗЗ.

Так, при рассмотрении дела об оспаривании отказа Администрации Энгельсского муниципального района Саратовской области в выдаче разрешения на строительство по причине несоответствия проекта

³² Часть 3 статьи 41 ГрК РФ.

³³ Пункт 26 статьи 1, часть 1.1 статьи 15, часть 2 статьи 20, часть 3 статьи 24, часть 10 статьи 45 ГрК РФ.

требованиям к обеспеченности объектами инфраструктуры суд, обосновывая законность выданного застройщику отказа, пришел к следующим выводам³⁴:

- в силу части 13 статьи 51 ГрК РФ при рассмотрении вопроса о допустимости размещения объекта на земельном участке уполномоченный орган учитывает *ограничения, действующие на дату выдачи разрешения на строительство*;

- указанное в оспариваемом отказе *несоответствие представленных документов ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации выразилось в недостаточности предусмотренного проектом количества парковочных мест относительно того, которое необходимо предусмотреть в соответствии с НПП*, а также в нарушении нормативов, устанавливаемых к допустимому уровню обеспеченности населения муниципального района объектами местного значения в области образования. При этом довод заявителя о том, что НПП не являются ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством, судом был отклонен.

Таким образом, суд для целей выдачи разрешения на строительство признал НПП ограничениями, предусмотренными земельным и иным законодательством. Выводы суда первой инстанции были поддержаны судами апелляционной³⁵ и первой кассационной³⁶ инстанций.

Выводы по пункту 2.1.3

Данный подход в целом заслуживает положительной оценки, поскольку, применяя его, суды компенсируют отсутствие в ГрК РФ прямых норм, предъявляющих «инфраструктурные» требования к конкретному строительному проекту, и, кроме того, компенсируют недостаток правового регулирования, связанный с тем, что применение НПП (документов,

³⁴ Решение Арбитражного суда Саратовской области от 24 мая 2023 года по делу № А57-33555/2022.

³⁵ Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 26 июля 2023 года № 12АП-5285/2023 по делу № А57-33555/2022.

³⁶ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 9 ноября 2023 года № Ф06-10109/2023 по делу № А57-33555/2022.

разрабатываемых именно в целях достижения обеспеченности территории инфраструктурой) к конкретным проектам по строительству оказывается весьма ограниченным, поскольку в ГрК РФ прописано лишь опосредованное применение НПП к застройщикам (через иную градостроительную документацию, например, ППТ, который не всегда должен разрабатываться)³⁷.

Несмотря на изложенное, из приведенных решений судов представляется до конца не ясным, как суд видит соотношение НПП и ДПТ.

Так, наряду с признанием НПП ограничениями судом апелляционной инстанции, кроме того, был сделан другой важный вывод – о том, что НПП «...в системе нормирования в области градостроительной деятельности являются документами большей юридической силы по отношению к документам по планировке территории, к которым отнесены проекты планировки территории. Следовательно, в случае выявления противоречий между указанными правовыми актами применению подлежат нормативы градостроительного проектирования...» (хотя признание НПП ограничениями по логике суда должно снимать вопросы о соотношении НПП с ДПТ и иной градостроительной документацией).

Кроме того, суды, признавая НПП не зависящими от ДПТ «ограничениями», тем не менее ссылались на положения статьи 22.1.1 Закона Саратовской области от 9 октября 2006 года № 96-ЗСО «О регулировании градостроительной деятельности в Саратовской области», которыми предусмотрено, что проектирование объектов жилого назначения осуществляется с учетом необходимого количества объектов социального назначения, *определенных в составе проекта планировки территории элемента планировочной структуры, в соответствии с расчетными*

³⁷ Вместе с тем, применяя напрямую НПП, суды не учли, что проверка соответствия проектной документации объекта капитального строительства требованиям к строительству, установленным ПЗЗ и ППТ, и ограничениям, установленным в соответствии с законодательством, осуществляются по разным правилам. Так, проверка на соответствие указанным ограничениям осуществляется исходя из таких ограничений по состоянию на дату выдачи разрешения на строительство, а не на день выдачи застройщику ГПЗУ (части 1, 11 и 13 статьи 51 ГрК РФ). Такая логика допускает возможность уполномоченного органа осуществить проверку проектной документации на соответствие текущим НПП, вне зависимости от даты выдачи ГПЗУ и начала проектирования объекта, что создает для застройщика риски необходимости перепроектирования.

показателями минимально допустимого уровня обеспеченности и максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения, установленных региональными и местными нормативами градостроительного проектирования. Вместе с тем не исключено, что данная норма была грамматически истолкована судами как определяющая ППТ и НГП в качестве двух самостоятельных способов определения необходимого количества объектов социального назначения.

Важно отметить, что описанный выше подход к обоснованию «независимости» НГП от ППТ не является единственным. Иные подходы к решению данного вопроса можно обнаружить в судебной практике по делам об отмене (приостановлении действия) выданных разрешений на строительство, которые будут рассмотрены далее.

2.2. Случаи проверки обеспеченности инфраструктурой после выдачи разрешения на строительство, в том числе в рамках действий по отмене (приостановлению действия) такого разрешения

В ряде регионов формируется практика принятия органами местного самоуправления решений не об отказе в выдаче разрешений на строительство, а об отмене либо приостановлении действия таких разрешений в связи с выявившейся необеспеченностью строящихся объектов инфраструктурой.

Поводом для принятия таких решений могут быть предписания прокуратуры, органов государственного контроля (надзора) по результатам проводимых ими проверок. Нормативным основанием для отмены (приостановления действия) разрешения на строительство выступает статья 48 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая позволяет органам местного самоуправления отменять или приостанавливать действие принятых ими правовых актов («в порядке самоконтроля»).

Согласно сложившимся в судебной практике подходам:

- если уполномоченный орган выдал разрешение на строительство, но впоследствии установил, что оно выдано в противоречие с действующим законодательством на момент его выдачи, то прекращение действия такого разрешения на строительство является правомерным. При этом орган местного самоуправления вправе в порядке самоконтроля отменить ранее принятый им правовой акт в случае выявления его противоречия закону. Суды должны проверить законность и обоснованность разрешения на строительство исходя из действующих на момент его выдачи нормативно-правовых актов³⁸;

- решение органа местного самоуправления об отмене ранее изданного муниципального правового акта должно быть обоснованным и не нарушать законных прав граждан, такие решения не могут носить произвольный характер, должны быть законными и обоснованными³⁹.

Таким образом, суды при рассмотрении дел об оспаривании решений об отмене либо о приостановлении выданных ранее разрешений на строительство вынуждены давать комплексную оценку допустимости принятия таких решений с учетом приведенных выше позиций, в связи с чем подобные дела являются особенно сложными для разрешения.

В качестве примера **отмены разрешения на строительство** по причине необеспеченности территории объектами инфраструктуры могут послужить обстоятельства дела № А32-9594/2021 по спору между ООО «Специализированный застройщик «МСК-Инвест» и Департаментом архитектуры и градостроительства администрации муниципального образования город Краснодар (далее – администрация г. Краснодара).

На основании предписания регионального департамента по архитектуре и градостроительству администрация г. Краснодара в порядке самоконтроля

³⁸ Пункт 25 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2019) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17 июля 2019 года).

³⁹ Пункт 37 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2022) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 1 июня 2022 года), определение КС РФ от 26 мая 2011 года № 739-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ВИО» на нарушение конституционных прав и свобод положением части 1 статьи 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

(на основании статьи 48 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») приняла решение об отмене выданного застройщику разрешения на строительство, в том числе в связи с несоответствием такого разрешения местным НПП г. Краснодара (далее – МНПП Краснодара).

По заявлению застройщика приказ об отмене разрешения на строительство был признан недействительным в судебном порядке.

Суд первой инстанции⁴⁰ пришел к следующим выводам, впоследствии поддержанным судами апелляционной⁴¹ и первой кассационной⁴² инстанций:

- приказ об отмене разрешения на строительство, должен соответствовать законодательству Российской Федерации и не нарушать права и законные интересы участников спорных правоотношений; реализация органами местного самоуправления полномочий, предоставленных частью 1 статьи 48 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не может ставиться в зависимость исключительно от усмотрения данных органов;

- комплектность документов (их полнота и достаточность), предусмотренных законом для выдачи разрешения на строительство, проверяется уполномоченным органом на стадии принятия и рассмотрения соответствующего заявления застройщика;

- ГрК РФ содержит исчерпывающий перечень случаев, когда уполномоченный орган на основании собственного решения прекращает действие разрешения на строительство⁴³; ни один из них в оспариваемом приказе не приведен;

⁴⁰ Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 22 июня 2021 года по делу № А32-9594/2021.

⁴¹ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 3 сентября 2021 года № 15АП-14481/2021 по делу № А32-9594/2021.

⁴² Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 7 февраля 2022 года № Ф08-11512/2021 по делу № А32-9594/2021.

⁴³ Часть 21.1 статьи 51 ГрК РФ.

- ППТ в отношении территории, в состав которой входит земельный участок заявителя, не утвержден; в отсутствие утвержденного в установленном порядке ППТ земельный участок не может быть отнесен к какому-либо элементу планировочной структуры, в том числе, не могут быть определены плотность и параметры застройки территории, в границах которой такой земельный участок расположен, поэтому оценить соответствие проекта МНПП г. Краснодара невозможно.

Вместе с тем Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации⁴⁴ данные акты были отменены в связи с недостаточным исследованием судами фактических обстоятельств дела, дело направлено на новое рассмотрение, в результате которого приказ об отмене разрешения на строительство был признан законным. При этом суд первой инстанции пришел, в частности, к выводу о том, что НПП, а также градостроительные регламенты, установленные ПЗЗ, являются обязательными для соблюдения при осуществлении строительства. Вывод о прямой зависимости соблюдения градостроительных и строительных нормативных правовых актов от наличия утвержденного ППТ⁴⁵, по мнению суда, не соответствует действующему законодательству, поскольку указание на обязательность применения региональных и местных НПП содержится в пункте 1.1 СП 42.13330.2016, который до 1 сентября 2022 года на обязательной основе обеспечивал соблюдение положений Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»⁴⁶.

⁴⁴ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2022 года № 308-ЭС22-6253 по делу № А32-9594/2021.

⁴⁵ Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 17 октября 2023 года по делу № А32-9594/2021.

⁴⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 мая 2021 года № 815 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2020 г. № 985» (утратило силу).

С данными выводами суда первой инстанции впоследствии согласились суды апелляционной⁴⁷ и первой кассационной⁴⁸ инстанций.

В рассмотренном деле судами сделан важный вывод о применимости НГП непосредственно к объектам капитального строительства, независимо от наличия утвержденного ППТ. Данный подход схож с подходом, описанным в пункте 2.1.3 настоящего Обзора, применяемым при отказе в выдаче разрешений на строительство. Однако в рассмотренном деле судами «прямое» применение НГП было обосновано не квалификацией последних в качестве ограничений, предусмотренных законодательством, а указанием на обязательное применение НГП в пункте 1.1 СП 42.13330.2016.

Указанное обоснование прямого применения НГП в данный момент является неприменимым с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 25 декабря 2023 года № 653-ФЗ в Федеральный закон от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»⁴⁹. Данными изменениями исключено понятие «национальные стандарты и своды правил (части таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»), проектировщику разрешено самостоятельно определять необходимость применения соответствующих документов по стандартизации⁵⁰.

С учетом этого в настоящее время представляется невозможным использование ссылок на документы по стандартизации (в том числе на своды правил) для обоснования прямого применения НГП, поскольку в этом случае обязательность применения НГП будет поставлена под сомнение.

⁴⁷ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 декабря 2023 года № 15АП-19567/2023 по делу № А32-9594/2021.

⁴⁸ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22 апреля 2024 года № Ф08-11512/2021 по делу № А32-9594/2021.

⁴⁹ Вступили в силу с 1 сентября 2024 года.

⁵⁰ Части 5.1-6 статьи 15 Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

В Саратовской области выявлена практика судебного оспаривания решений муниципального образования **о приостановлении действия уже выданных разрешений на строительство**. В одной из таких ситуаций администрацией Энгельсского муниципального района были приостановлены разрешения на строительство на основании статьи 48 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», части 13 статьи 51 ГрК РФ⁵¹, а также статьи 36.1 Устава Энгельсского муниципального района⁵² в связи с несоблюдением минимального уровня обеспеченности населения объектами социальной сферы, установленного местными НПП.

Первоначально судами первой⁵³ и апелляционной⁵⁴ инстанций действия муниципального образования были признаны обоснованными, однако выводы судов можно считать дискуссионными.

Суды указали, что несмотря на то, что в рассматриваемом случае отсутствуют основания для отмены (прекращения) ранее выданного разрешения на строительство, предусмотренные частью 21.1 статьи 51 ГрК РФ⁵⁵, у органа местного самоуправления сохраняется право отменить решение о выдаче разрешения на строительство в порядке самоконтроля в соответствии с частью 1 статьи 48 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Таким образом, по мнению суда, и указанным Федеральным законом, и ГрК РФ *«предусмотрена возможность*

⁵¹ В соответствии с частью 13 статьи 51 ГрК РФ, уполномоченные на выдачу разрешений на строительство органы отказывают в выдаче разрешения на строительство при отсутствии необходимой документации.

⁵² Устав Энгельсского муниципального района Саратовской области (принят на местном референдуме 22 декабря 1996 года).

⁵³ Решение Арбитражного суда Саратовской области от 18 апреля 2023 года по делу № А57-21691/2022 (отменено постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 17 января 2024 года по указанному делу).

⁵⁴ Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 26 июля 2023 года по делу № А57-21691/2022 (отменено постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 17 января 2024 года по указанному делу)

⁵⁵ Часть 21.1 статьи 51 ГрК РФ предусматривает случаи прекращения действия разрешения на строительство на основании решения уполномоченных органов.

правовой оценки разрешения на строительство уже после его выдачи и независимо от срока, прошедшего с момента его выдачи».

Суды подкрепили свое обоснование позицией Верховного Суда Российской Федерации⁵⁶, который отметил, что:

1) орган местного самоуправления вправе в порядке самоконтроля отменить ранее принятый им правовой акт в случае выявления его противоречия закону;

2) суды должны проверить законность и обоснованность разрешения на строительство исходя из действующих на момент его выдачи нормативно-правовых актов;

3) если уполномоченный орган выдал разрешение на строительство, но впоследствии установил, что оно выдано в противоречие с действующим законодательством на момент его выдачи, то прекращение действия такого разрешения на строительство является правомерным.

По нашему мнению, позиция Верховного Суда Российской Федерации является обоснованной, если речь идет действительно о нарушении требований законодательства при выдаче разрешения на строительство. Однако учитывая тот факт, что часть 13 статьи 51 ГрК РФ не предусматривает в качестве основания для отказа в выдаче разрешения на строительство необеспеченность застраиваемой территории социальной инфраструктурой, в рассматриваемом случае факт нарушения требований законодательства при выдаче разрешения на строительство является неустановленным.

Во-первых, вызывает вопросы позиция судов первой и апелляционной инстанций по вопросу о приостановке выданных разрешений на строительство, поскольку, если следовать ей, орган местного самоуправления вправе отменить (приостановить) любое выданное разрешение на строительство независимо от момента его выдачи, если сочтет его (по одному ему известным «правовым основаниям») незаконным.

⁵⁶ См. пункт 25 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2019) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17 сентября 2019 года).

При этом велик риск того, что на момент принятия такого решения о приостановке выданного разрешения на строительство фактическое строительство объекта уже может выполняться или быть близким к завершению, и, следовательно, приостановка в таком случае будет влечь возникновение у застройщика убытков.

Согласно части 13 статьи 51 ГрК РФ при выдаче разрешения на строительство осуществляется проверка проекта на предмет соответствия градостроительным требованиям, установленным на дату выдачи ГПЗУ, а также установленным на дату выдачи разрешения на строительство ограничениям земельного и иного законодательства. Из указанной нормы следует, что при выдаче разрешения на строительство осуществляется оценка градостроительных требований в составе ГПЗУ и ограничений, к которым вопросы инфраструктурной обеспеченности территории не относятся.

Таким образом, в рассматриваемом споре позиция судов первой и апелляционной инстанций была недостаточно обоснованной, по причине чего судом кассационной инстанции⁵⁷ приведенные выводы судов были признаны преждевременными, сделанными при неполном исследовании всех обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения спора.

Суд кассационной инстанции обратил внимание на следующие аспекты, оставшиеся без внимания у нижестоящих судов:

1) ненормативный правовой акт администрации, приостанавливающий принятые ранее акты этого органа (разрешения на строительство), должен иметь нормативное и фактическое обоснование. Реализация органами местного самоуправления предоставленных законом полномочий не может ставиться в зависимость от усмотрения данных органов;

2) все предоставленные застройщиком для целей получения документы прошли правовую экспертизу, процессуальных нарушений при выдаче

⁵⁷ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 17 января 2024 года № Ф06-4885/2023 по делу № А57-21691/2022.

разрешения на строительство не выявлено, а вид разрешенного использования земельного участка допускает возведение многоквартирных домов;

3) при возведении объектов, в том числе с привлечением денежных средств участников долевого строительства с использованием кредитных средств через эскроу счета, застройщиком понесены значительные расходы.

Таким образом, суд кассационной инстанции пришел к выводу о недоказанности факта несоответствия принятых муниципальным образованием решений о приостановке выданных разрешений на строительство требованиям части 13 статьи 51 ГрК РФ и направил дело на новое рассмотрение, в рамках которого решения о приостановлении действия разрешения на строительство были признаны незаконными.

При этом судом первой инстанции было указано на следующее⁵⁸:

- администрацией, при выдаче разрешений на строительство в соответствии с частью 11 статьи 51 ГрК РФ, проведена проверка на соответствие представленных с заявлением о выдаче разрешения на строительство документов на их соответствие полноте, соответствия проектной документации требованиям к строительству, территориального планирования и зонирования, а также ГПЗУ;

- администрация, выдавая разрешения на строительство, признала представленные застройщиком документы соответствующими всем необходимым градостроительным нормативам, включая региональные и местные;

- с учетом системного и совокупного толкования положений градостроительного законодательства, Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» приостановление действия ненормативного акта органа местного самоуправления допускается при наличии реальной возможности застройщика устранить выявленные

⁵⁸ Решение Арбитражного суда Саратовской области от 7 августа 2024 года по делу № А57-21691/2022.

нарушения в срок установленный в приостановлении. Доказательств наличия у застройщика реальной возможности устранить выявленные уполномоченным органом нарушения с учетом готовности объектов капитального строительства от 80% до 100%, а также размеров капитального вложения застройщика, в материалы дела не представлено.

Крайне важными представляются выводы суда апелляционной инстанции, согласившегося с позицией суда первой инстанции⁵⁹, о том, что:

- в российском праве действует законная презумпция добросовестности органов власти. Условием для презумпции законности деятельности органов власти является требование поддержания доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства, что следует из практики КС РФ⁶⁰;

- в рассматриваемом случае, действия Администрации по выдаче Обществу разрешений на строительство в соответствии с нормами законодательства, а впоследствии приостановление действия выданных разрешений на строительство с указанием, что Обществом не обеспечена нормативная потребность населения, проживающего на территории муниципального образования, в объектах социальной инфраструктуры в соответствии с местными НПП, не могут расцениваться как добросовестные;

- указанные разрешения на строительство выданы Обществу органом власти, на основании указанных разрешений Обществом осуществлялось строительство объектов, у Общества отсутствовали объективные основания сомневаться в законности выданных Администрацией разрешений, с учетом принципа презумпции законности деятельности органов власти, и доверия к закону и действиям государства;

⁵⁹ Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 ноября 2024 года № 12АП-7104/2024 по делу № А57-21691/2022.

⁶⁰ Постановления КС РФ от 24 мая 2001 года № 8-П, от 19 июня 2002 года № 11-П, от 29 января 2004 года № 2-П, от 15 февраля 2019 года № 10-П и др.

- указанное поведение Администрации является недопустимым и влечет применение принципа «эстоппель»⁶¹ и правила *venire contra factum proprium* (никто не может противоречить собственному предыдущему поведению);

- администрация как орган местного самоуправления, наделенный полномочиями по выдаче разрешений на строительство, не могла не знать о необходимости соблюдения минимального уровня обеспеченности населения объектами социальной сферы, установленного местными нормативами градостроительного проектирования.

Следует заметить, что в рассмотренном данном деле судами при первоначальном рассмотрении дела также была частично предпринята попытка «прямого» применения НГП (в частности, суды указывали, что ППТ, хотя и утвержден, но не соответствует НГП). Однако конкретных выводов по данному вопросу при повторном рассмотрении дела сделано не было.

Выводы по пункту 2.2

Практика принятия уполномоченными органами местного самоуправления решений об отмене (приостановлении действия) выданных разрешений на строительство в целом признается судами законной.

Вместе с тем представляется, что принятие таких решений представляется крайней мерой обеспечения территории инфраструктурой и не может признаваться системным способом решения проблем инфраструктурной обеспеченности в городах. Указанная проблема должна решаться путем последовательного принятия нормативных правовых актов, обеспечивающих возложение на застройщиков «инфраструктурных» обязанностей и дающих уполномоченным органам возможность эффективно контролировать их исполнение при выдаче разрешений на строительство.

При рассмотрении соответствующих споров суды, оценивая законность принятых органами местного самоуправления решений, принимают

⁶¹ Принцип «эстоппель» предполагает утрату лицом права ссылаться на какие-либо обстоятельства (заявлять возражения), если данные возражения противоречат его предшествующему поведению. Принцип эстоппеля запрещает лицу отрицать существование обстоятельств, которые им до этого подтверждались, и на которые полагалось другое лицо, действующее на основании данных обстоятельств.

во внимание все обстоятельства дела и возможные последствия принятия таких решений. Особенно важно, что суды при этом осуществляют выработку общих концептуальных подходов к разрешению подобных ситуаций исходя, в том числе, из выработанных практикой общих принципов добросовестности и запрета противоречивого поведения (принцип «эстоппель»).

3. Судебная практика, касающаяся случаев возложения на застройщиков «инфраструктурных» обязанностей с заключением с застройщиками специальных договоров (соглашений)

3.1. Правомерность заключения соглашений, возлагающих на застройщиков обязанности по участию в создании объектов инфраструктуры/передаче таких объектов в публичную собственность

Вопрос о распределении бремени создания общественной инфраструктуры в муниципальном образовании традиционно является сложным, требующим разрешения с учетом различных факторов.

С одной стороны, именно публичная власть является субъектом, ответственным за обеспечение территорий объектами социальной инфраструктуры⁶². Данная позиция находит отражение и в судебной практике⁶³: судами делается акцент на том, что орган местного самоуправления при разработке проектной документации *должен предвидеть потребность в социальных объектах*, реализующих право на образование, своевременно принимать меры к увеличению вместительности образовательных учреждений, строительству новых образовательных учреждений, их финансированию для создания необходимых санитарных

⁶² В частности, обязанность по созданию образовательных организаций федеральным законом отнесена к полномочиям органов государственной власти и органов местного самоуправления. См. часть 1 статьи 8, часть 1 статьи 9 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

⁶³ См., например, Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 11 октября 2023 года № 88А-21811/2023, решение Красногорского районного суда Алтайского края от 9 апреля 2024 года № 2-14/2024(2-291/2023).

и иных условий по осуществлению образовательной деятельности. Отсутствие или недостаточность бюджетного финансирования не освобождает органы местного самоуправления от исполнения возложенной на них обязанности по организации образовательной деятельности⁶⁴.

В настоящее время формируется практика прямого возложения судами на органы публичной власти обязанности по созданию инфраструктуры различных видов. Так, например, в одном из дел по заявлению прокурора суд признал незаконным бездействие администраций ряда муниципальных образований **Краснодарского края**, выразившееся в непринятии достаточных мер по обеспечению земельных участков, предоставленных многодетным семьям объектами инженерной и социальной инфраструктуры. Суд возложил на указанные администрации обязанность выполнить работы по подведению сетей водоснабжения, водоотведения, электро и газоснабжения, а также привести в соответствие действующему законодательству дороги к земельным участкам⁶⁵. Данное решение было оставлено в силе в судах вышестоящих инстанций⁶⁶ (имеются решения судов по аналогичным спорам, возникшим в Краснодарском крае⁶⁷).

В другом деле прокурор г. Краснодара обратился в суд с заявлением, в котором просил признать незаконным бездействие администрации муниципального образования г. Краснодар, выразившееся в уклонении обеспечения объектами жилищно-коммунальной и транспортной инфраструктуры жилого массива пос. Российского г. Краснодара⁶⁸.

Суд удовлетворил заявление прокурора и обязал администрацию г. Краснодар в разработать и утвердить ППТ соответствующей территории,

⁶⁴ Определение КС РФ от 9 ноября 2017 года № 2516-О.

⁶⁵ Решение Крымского районного суда Краснодарского края от 26 января 2023 года по делу № а-217/2023.

⁶⁶ Определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 16 мая 2023 года, Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 30 января 2024 года по делу № 88а-1690/2024.

⁶⁷ Решение Лабинского городского суда Краснодарского края от 27 декабря 2021 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 2 июня 2022 года. Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 4 октября 2022 года по делу № 88а-31400/2022.

⁶⁸ Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 9 декабря 2022 года № 88а-40530/2022.

содержащий, в том числе расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной и транспортной инфраструктуры, согласно НГП, определить источники и обеспечить финансирование для реализации мероприятий по разработке проектной документации и проведению строительно-монтажных работ объектов коммунальной инфраструктуры, обеспечивающих электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, водоотведение, а также объектов транспортной инфраструктуры жилого массива, с учетом установленных расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной и транспортной инфраструктуры.

Хотелось бы обратить внимание на позиции КС РФ, которые, хотя и не содержат в себе конкретного решения рассматриваемой проблемы, однако косвенно определяют вектор направления развития законодательного регулирования, подчеркивают ведущую роль публично-правовых образований в обеспечении территории инфраструктурой.

Так, КС РФ неоднократно отмечал, что регулирование отношений по использованию земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, связано с решениями органов публичной власти в градостроительной сфере, предназначенными обеспечить комфортную окружающую среду в населенных пунктах, благоприятные условия жизни, транспортную доступность и удобство расположения образовательных, медицинских учреждений, организаций торговли, культуры, физкультурно-спортивных и других организаций⁶⁹. Тем самым, КС РФ обращает внимание на важность принимаемых органами публичной власти градостроительных решений, каждое из которых напрямую влияет в том числе на формирование условий для инфраструктурной обеспеченности застраиваемых территорий.

⁶⁹ Постановление КС РФ от 12 ноября 2020 года № 46-П «По делу о проверке конституционности подпункта 1 пункта 4 статьи 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Московская шерстопрядильная фабрика».

КС РФ также констатирует обязанность органов публичной власти действовать в общих интересах, причем такие действия должны быть своевременными и последовательными. В одном из своих постановлений он обращает внимание на то, что «ошибки или просчеты государственных органов должны служить выгоде заинтересованных лиц, особенно при отсутствии иных конфликтующих интересов; риск любой ошибки, допущенной государственным органом, должно нести государство, и ошибки не должны устраняться за счет заинтересованного лица»⁷⁰.

С другой стороны, объективно публичная власть не может принять на себя обязательства по созданию всей инфраструктуры за счёт бюджетных средств ввиду ограниченности таких средств и вынуждена возлагать соответствующие обязанности на хозяйствующих субъектов.

Такое возложение, однако, всегда имеет пределы: как отмечал КС РФ, выполнение коммерческими организациями обязанностей публичного характера за собственный счет не согласуется с основной целью их деятельности и при отсутствии механизма возмещения понесенных ими расходов приводит к неправомерному ограничению их конституционных прав федеральным законодателем, который связан конституционным принципом недопустимости искажения самого существа права на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью⁷¹.

Именно ввиду указанных обстоятельств законодателем предусмотрены, например, механизмы заключения соглашений о государственно-частном партнерстве (о муниципально-частном партнерстве), концессионных соглашений, объектом которых может являться в том числе создание объектов

⁷⁰ Постановление КС РФ от 22 июня 2017 года № 16-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца».

⁷¹ Постановление КС РФ от 20 декабря 2011 года № 29-П по делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Авиационная компания «Полет» и открытых акционерных обществ «Авиакомпания «Сибирь» и «Авиакомпания «ЮТэйр».

транспортной, социальной инфраструктуры, а также некоторых объектов инженерной инфраструктуры⁷². Одним из принципов, на котором основаны данные механизмы, состоит в справедливом распределении рисков и обязательств между сторонами соглашения. Это означает, что частный партнер и публичный партнер вправе договориться о софинансировании расходов по созданию соответствующего объекта инфраструктуры⁷³.

Вместе с тем на федеральном уровне отсутствуют общие правила участия застройщиков в создании социальной и другой инфраструктуры городов, что приводит на практике к увеличению социальной напряженности по причине нарастания дефицита обеспеченности объектами инфраструктуры, в первую очередь социальной, в новых жилых районах.

При этом компенсировать такой возрастающий дефицит только за счет бюджетных средств не представляется возможным.

В связи с этим на практике по объективным причинам сложились определенные договорные механизмы возложения на застройщика обязательств по созданию (развитию) городской инфраструктуры.

Данные механизмы предполагают заключение различных договоров, чаще всего предусматривающих безвозмездную передачу инфраструктуры в публичную собственность, совместную деятельность застройщика и публично-правового образования по созданию объектов инфраструктуры либо уплату застройщиком определенных денежных средств на развитие инфраструктуры (компенсацию расходов публично-правового образования на строительство объектов инфраструктуры), некоторые другие условия.

⁷² См. пункты 2, 11-12 части 1 статьи 7 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», часть 1 статьи 4 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

⁷³ В соответствии с пунктом 3 части 3 статьи 6 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в соглашение может быть включено обязательство обеспечения публичным партнером частичного финансирования создания частным партнером объекта соглашения.

Правовые позиции судов о допустимости (правомерности) заключения соглашений, предусматривающих внесение инвесторами платежей в бюджет на развитие инфраструктуры формировались в течение последних 15 лет, начиная с практики Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации (далее – ВАС РФ)⁷⁴, которым было указано, в частности, что:

- отсутствие в гражданском законодательстве положений, регулирующих внесение платы за предоставление права застройки земельных участков и участие хозяйствующих субъектов в финансировании развития инженерной инфраструктуры муниципального образования, не исключает возможности их участия в этой деятельности на добровольной основе на основании договоров;

- в соглашения, предметом которых является констатация наличия у публично-правового образования определенной компетенции в сфере градостроительства, предоставления земельных участков и т.п., а также выражение публичным образованием готовности исполнять обязанности, установленные градостроительным и земельным законодательством, могут включаться условия, устанавливающие обязанность частного лица по внесению взноса на развитие социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры⁷⁵. Принятие указанной обязанности не противоречит действующему законодательству и соответствует положениям статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации о свободе в заключении договора и праве сторон заключить договор как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами.

⁷⁴ Постановление Президиума ВАС РФ от 11 октября 2011 года № 5495/11 по делу № А07-22962/2009-Г-РМФ, Постановление Президиума ВАС РФ от 24 сентября 2013 года № 4606/13 по делу № А75-4586/2011, Постановление Президиума ВАС РФ от 5 февраля 2013 года № 12444/12 по делу № А32-24023/2011.

⁷⁵ Имеются в виду, например, договоры, по которым застройщик обязуется внести взнос на развитие инфраструктуры (компенсировать публично-правовому образованию расходы на создание инфраструктуры), а обязательства публично-правового образования сводятся к осуществлению предусмотренных законодательством полномочий органов публичной власти (содействовать строительству, выдавать разрешения, утверждать градостроительную документацию, предоставлять земельные участки и т.п.).

Указанные позиции сохраняют актуальность и продолжают применяться судами при разрешении споров, связанных с исполнением соглашений, предусматривающих уплату «инфраструктурных» платежей⁷⁶.

Основные правовые позиции касательно порядка совместной деятельности инвесторов и публично-правовых образований в рамках так называемых «инвестиционных контрактов» были сформулированы еще в постановлении Пленума ВАС РФ от 11 июля 2011 года № 54 «О некоторых вопросах разрешения споров, возникающих из договоров по поводу недвижимости, которая будет создана или приобретена в будущем», в котором были сформулированы основные подходы к правовой квалификации инвестиционных контрактов. Так, в пункте 4 указанного постановления отмечено, что при рассмотрении споров, вытекающих из договоров, связанных с инвестиционной деятельностью в сфере финансирования строительства или реконструкции объектов недвижимости, судам следует устанавливать правовую природу соответствующих договоров и разрешать спор по правилам глав 30 («Купля-продажа»), 37 («Подряд»), 55 («Простое товарищество») и т.д. Гражданского кодекса Российской Федерации.

Указанные позиции также продолжают применяться судами при рассмотрении споров, возникающих из инвестиционных контрактов⁷⁷.

Вопрос о механизмах заключения и структурирования указанных соглашений (контрактов) решается в различных регионах различным образом.

Так, г. Пермь стал первым муниципальным образованием, нормативно закрепившим требование об увязке процессов жилищного строительства с обязательствами по инфраструктурному обеспечению застраиваемых территорий. В частности, в г. Перми понуждение застройщиков к созданию

⁷⁶ См., напр.: постановление Арбитражного суда Центрального округа от 11 августа 2021 года № Ф10-3320/2021 по делу № А83-14240/2018 (Определением Верховного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2021 года № 310-ЭС21-22382 отказано в передаче дела № А83-14240/2018 в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления).

⁷⁷ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 4 октября 2024 года № Ф05-19726/2024 по делу № А40-169547/2023.

объектов социальной инфраструктуры за счёт их собственных средств осуществляется задолго до разработки конкретных проектных решений – на этапе формирования территориальных зон⁷⁸. Вносить изменения в ПЗЗ г. Перми в целях установления отдельных видов территориальных зон или изменения в сторону увеличения предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в градостроительных регламентах таких территориальных зон (например, в части увеличения коэффициента плотности застройки и/или высоты/этажности) при реализации видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, допускающих средне- и многоэтажное жилищное строительство, допускается при наличии обеспеченности испрашиваемой территории (земельного участка) объектами социальной инфраструктуры в сфере образования, культуры и спорта *либо при наличии источников финансирования ее обеспечения, в том числе внебюджетных источников.*

Для реализации указанных норм ПЗЗ в Перми принят порядок заключения между застройщиком и администрацией г. Перми соглашения о сотрудничестве для развития сети социальной инфраструктуры⁷⁹. Данным порядком определены следующие способы участия застройщиков в создании социальной инфраструктуры:

- 1) безвозмездное финансирование мероприятий для развития сети социальной инфраструктуры за счёт собственных (привлечённых) средств в размере 7629 руб. за один кв. м общей площади жилых помещений в планируемом к строительству (реконструкции) объекте жилого назначения;
- 2) безвозмездное создание (строительство) за счёт собственных (привлечённых) средств отдельно стоящего ОКС или встроенно-

⁷⁸ В соответствии с пунктом 12 статьи 3, главы 1, части 1 ПЗЗ г. Перми, утвержденных решением Пермской городской Думы от 26 июня 2007 года № 143.

⁷⁹ Решение Пермской городской Думы от 17 декабря 2019 года № 316 «Об утверждении порядка заключения соглашения о сотрудничестве между застройщиком и муниципальным образованием город Пермь для развития сети социальной инфраструктуры города Перми».

пристроенных помещений в нем в целях размещения и эксплуатации социального объекта;

3) безвозмездная реконструкция ОКС, находящегося в собственности застройщика, в целях размещения и эксплуатации в нём социального объекта;

4) безвозмездное создание (строительство) за счет собственных (привлеченных) средств отдельно стоящего ОКС или встроенно-пристроенных помещений в составе планируемого к строительству (реконструкции) ОКС жилого/нежилого назначения в целях размещения и эксплуатации социального объекта или безвозмездная реконструкция ОКС, находящегося в собственности застройщика, в целях размещения и эксплуатации в нем социального объекта и дополнительное финансирование стоимости разности нормативной потребности в таких социальных объектах, возникающей при строительстве (реконструкции) ОКС жилого назначения либо Комплекса, и количеством социальных объектов, которые будут созданы застройщиком.

На сегодняшний день положения указанного документа не оспаривались в судебном порядке. Вместе с тем в Перми есть пример того, как в суде рассматривался спор о возможности заключения соглашений по вопросу создания объектов социальной инфраструктуры (будет рассмотрен далее).

В Санкт-Петербурге с 2021 года активно реализуется практика заключения соглашений, предусматривающих создание объектов социальной и транспортной инфраструктуры, а также объектов благоустройства, с дальнейшей их передачей в собственность Санкт-Петербурга.

Такие соглашения заключаются исходя из рекомендаций Градостроительной комиссии Санкт-Петербурга, к задачам которой отнесено определение условий реализации проектов жилищного строительства в части обеспеченности объектами обслуживания жилой застройки⁸⁰.

⁸⁰ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24 мая 2021 года № 314 «О создании Градостроительной комиссии Санкт-Петербурга».

«Во исполнение выданных Комиссией рекомендаций в 2021-2022 годах заключено 323 соглашения, предусматривающих создание объектов социальной и транспортной инфраструктуры, а также объектов благоустройства, с дальнейшей их передачей в собственность Санкт-Петербурга. По 47 объектам (школы, детские сады и другие объекты) - выданы разрешения на строительство. Ведется проектирование 25 объектов (школы, детские сады, поликлиники). Из них по 11 объектам, в соответствии с установленными в соглашениях сроками, стадия подготовки проектной документации составляет 50% и более.»⁸¹.

В некоторых проектах объекты инфраструктуры город выкупает у застройщиков, а в некоторых объекты передаются городу на безвозмездной основе⁸².

Постановлением Правительства Нижегородской области от 26 июня 2024 года № 377 утверждена Методика расчета размера платы лица, заключившего договор о КРТ, в областной бюджет в качестве компенсации затрат на строительство объектов социальной инфраструктуры» (на текущий момент споры, связанные с данным документом, отсутствуют).

В г. Москве в конце 2024 года принято постановление Правительства Москвы от 24 декабря 2024 года № 3135-ПП «О мерах по обеспечению жилой и (или) нежилой застройки на территории города Москвы объектами инфраструктуры и местами приложения труда», которым утвержден порядок заключения с застройщиками в г. Москве инфраструктурных договоров.

Данным актом предусматривается, что:

- инфраструктурный договор заключается на основании заявления застройщика до внесения необходимых изменений в ПЗЗ г. Москвы;

⁸¹ В Санкт-Петербурге до конца года будет введено более 3 млн кв. м жилья, обеспеченного необходимой социальной инфраструктурой. URL: <https://www.gov.spb.ru/press/governor/264023/> (дата обращения 21 сентября 2023 года).

⁸² Вложись и строй: петербургские девелоперы смирились с социальной нагрузкой Автор фото: Лидия Верещагина. URL: <https://www.dp.ru/a/2023/05/08/vlozhis-i-stroj-peterbur> (дата обращения 21 сентября 2023 года).

- предметом инфраструктурного договора является участие застройщика в создании различных объектов инфраструктуры (не только социальной инфраструктуры, объектов обслуживания жилой застройки, но и в создании иной инфраструктуры – инженерной инфраструктуры, улично-дорожной сети и дорожно-транспортной инфраструктуры, объектов благоустройства);

- предусматривается две формы участия застройщика в создании инфраструктуры: перечисление в бюджет города Москвы денежных средств в счет компенсации за строительство объектов инфраструктуры либо строительство застройщиком объектов инфраструктуры с последующей безвозмездной передачей инфраструктуры в собственность г. Москвы;

- положения об инфраструктурном договоре применимы к проектам КРТ, но только в определенных случаях (когда участие застройщика в обеспечении жилой застройки в форме перечисления денежных средств в счет компенсации за объекты социальной инфраструктуры прямо предусмотрено планом реализации проекта планировки территории, подлежащей комплексному развитию, и если решением Градостроительно-земельной комиссии города Москвы предусмотрена передача застройщиком жилых и (или) нежилых помещений в собственность г. Москвы).

На территории г. **Новосибирска** разработан, но на сегодняшний день остается неутвержденным проект решения, предусматривающий механизм заключения соглашения о сотрудничестве между застройщиком мэрией Новосибирска для развития социальной инфраструктуры города Новосибирска⁸³. В соответствии с указанным проектом, застройщик вправе в инициативном порядке содействовать в создании объектов инфраструктуры либо в денежной форме (безвозмездного профинансировав соответствующие мероприятия за счёт собственных (привлечённых) средств в размере 5 тыс. рублей с одного квадратного метра планируемой к строительству общей

⁸³ Проект решения Совета депутатов «Об утверждении Порядка заключения соглашения о сотрудничестве между застройщиком и муниципальным образованием город Новосибирск для развития социальной инфраструктуры города Новосибирска». URL: https://novo-sibirsk.ru/dep/info/news/384614/?sphrase_id=371575 (дата обращения 23 мая 2024 года).

площади квартир), либо взяв на себя обязательство по созданию (строительству) такого социального объекта за свой счет или за счет привлеченных средств.

Факт неутверждения указанной модели взаимодействия застройщиков с органами публичной власти в г. Новосибирске не препятствует тенденции к отказам в выдаче разрешений на строительство объектов ввиду необеспеченности их социальной инфраструктурой. При этом в судебных спорах позицию органов власти активно поддерживают органы прокуратуры, делающие акцент на том, что факт выдачи разрешения на строительство в условиях инфраструктурной необеспеченности нарушает права неограниченного круга лиц (см. раздел 2 настоящего Обзора).

В целом отсутствие нормативно закреплённой модели договорного взаимодействия не препятствует формированию в пределах конкретного муниципального образования либо субъекта Российской Федерации определенной практики закрепления «инфраструктурных» обязательств, определенные черты которых можно увидеть по решениям судов.

Так, например, из судебных актов по спорам, возникающим из инвестиционных контрактов в г. Сочи, видно, что в данном городе сложилась устойчивая практика, согласно которой при заключении инвестиционного контракта⁸⁴ по строительству объекта капитального

⁸⁴ Данное понятие широко применяется на практике и вытекает из положений статьи 8 Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», согласно которой отношения между субъектами инвестиционной деятельности осуществляются на основе договора и (или) государственного контракта, заключаемых между ними в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

На практике такой договор может называться по-разному.

Необходимость выявления природы договоров, именуемых сторонами «инвестиционными», неоднократно высказывалась в судебных актах высших судебных инстанций (постановления Президиума ВАС РФ от 6 сентября 2011 года № 4784/11, от 24 января 2012 года № 11450/11, от 5 февраля 2013 года № 12444/12 и др.) и связана с тем, что понятие «инвестиции» не имеет собственного строгого или общепризнанного юридического содержания, а потому при использовании в наименованиях договоров оно может обозначать разнообразные отношения, складывающиеся между участниками гражданского оборота (определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 21 марта 2023 года № 307-ЭС22-22917 по делу № А56-24641/2020).

Понятие «инвестиционный контракт» анализируется судами при разрешении конкретных дел (см., напр.: определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2023 года № 305-ЭС23-1573 по делу № А40-24848/2022 «... С учетом того, что стороны поименовали спорный договор как «инвестиционный контракт», а также исходя из его содержания, к спорным правоотношениям подлежат применению положения Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации»

строительства инвестор обязуется передать в собственность города часть объекта (помещений), что по условиям контракта приравнивается к исполнению обязанности по участию в развитии социальной, инженерной и транспортной инфраструктур города инфраструктуры г. Сочи⁸⁵.

Подобная практика имеет место и в других регионах, например, **в Республике Крым**, где в инвестиционных соглашениях могут быть прописаны обязательства по уплате инфраструктурного платежа путем передачи помещений в строящемся объекте, при этом одновременно в соглашении может быть определен и денежный размер такого платежа⁸⁶ (см. пункт 3.2 настоящего Обзора).

Выводы по пункту 3.1

Судебная практика признает правомерным заключение «инфраструктурных» соглашений между застройщиками и публично-правовыми образованиями, в том числе предусматривающими обязанность по уплате застройщиками «инфраструктурных» платежей в бюджеты. При этом такие соглашения заключаются в добровольном порядке.

3.2. Возможность понуждения застройщика (инвестора) к исполнению «инфраструктурных» обязательств

Практика, сложившаяся по спорам из различных «инфраструктурных» договоров и соглашений, показывает, что суды признают возможность принуждения застройщиков (инвесторов) к исполнению обязательств по участию в развитии инфраструктуры, а также по уплате соответствующих

Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», согласно статье 8 которого отношения между субъектами инвестиционной деятельности осуществляются на основе договора и (или) государственного контракта, заключаемых между ними в соответствии с ГК РФ.».

⁸⁵ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22 августа 2024 года № Ф08-7610/2024 по делу № А32-53414/2023.

⁸⁶ Решение Арбитражного суда Республики Крым от 3 ноября 2020 года по делу № А83-14240/2018, Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 7 апреля 2021 года № 21АП-614/2020 по делу № А83-14240/2018, Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 11 августа 2021 года № Ф10-3320/2021 по делу № А83-14240/2018, Определением Верховного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2021 года № 310-ЭС21-22382.

«инфраструктурных» платежей в бюджет в соответствии с заключенными «инфраструктурными» соглашениями (инвестиционными контрактами и т.п.).

Так, в 2018 году между Правительством **Пермского края**, администрацией **г. Перми** и застройщиком было заключено трехстороннее соглашение, по условиям которого застройщик в целях создания комфортной среды для проживания населения на территории микрорайона обязался обеспечить безвозмездное проектирование, строительство, ввод в эксплуатацию и передачу в муниципальную собственность г. Перми в качестве пожертвования общеобразовательной школы и детского сада.

В 2020 году застройщик объявил об одностороннем выходе из соглашения и отказе передавать школу в собственность муниципалитета, что и послужило основанием обращения администрации г. Перми в суд с иском об обязанности застройщика исполнить обязательства по соглашению. Застройщиком, в свою очередь, был подан встречный иск о признании ничтожной сделкой указанного соглашения и об обязанности администрации Перми компенсировать убытки, понесенные в связи со строительством школы.

Застройщик указал, что школа была построена им на предназначенном под жилищное строительство земельном участке, находящегося в его собственности, при этом как с администрацией города была договоренность о предоставлении застройщику взамен иного земельного участка под строительство.

Все судебные инстанции⁸⁷, а также Верховный Суд Российской Федерации⁸⁸, единогласно встали на сторону администрации г. Перми, констатировав в рассматриваемой ситуации правомерность и обоснованность

⁸⁷ См. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27 октября 2021 года № Ф09-7819/21 по делу № А50-29417/2020, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 июля 2021 года № 17АП-6460/2021-ГК по делу № А50-29417/2020, решение Арбитражного суда Пермского края от 12 апреля 2021 года по делу № А50-29417/2020. См. также: Решение Арбитражного суда Пермского края от 25 мая 2021 года по делу № А50-23874/2020, Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 августа 2021 года № 17АП-14082/2020-ГК по делу № А50-23874/2020, Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 14 февраля 2022 года № Ф09-726/21 по делу № А50-23874/2020.

⁸⁸ См. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2022 года № 309-ЭС21-29315 по делу № А50-29417/2020.

администрации в части требования обязать передать в муниципальную собственность города здания школы и земельного участка, на котором расположена школа, а также встроенно-пристроенного помещения в многоквартирном доме для размещения детского сада.

Примером понуждения застройщика к уплате инфраструктурного платежа является спор между Администрацией города **Ялты Республики Крым** и Жилищно-строительным кооперативом «Южный Берег».

Между Администрацией города Ялта Республики Крым и ЖСК «Южный берег» было заключено инвестиционное соглашение об условиях участия инвестора в развитии социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры, благоустройства и текущего содержания территории муниципального образования городской округ Ялта, вызванные реализацией объекта строительства – строительство жилых домов в г. Ялта.

Соглашением была определена сумма взноса на развитие инфраструктуры, а также определено, что в качестве взноса инвестор передает в собственность муниципального образования городской округ Ялта 5% от общей площади строящихся объектов в виде квартир. В связи с неисполнением обязанностей по передаче квартир администрация обратилась в суд за взысканием определенной соглашением суммы взноса.

Суд первой инстанции отказал во взыскании требуемой денежной суммы, указав, что внесение взноса иным способом, в том числе путем перечисления денежных средств на расчетный счет истца, данное соглашение не содержит. Таким образом, у инвестора не возникает обязанность уплатить Администрации денежную сумму в качестве взноса, а возникает обязанность по передаче определенных соглашением квартир⁸⁹. Суд апелляционной инстанции не согласился с выводами суда первой инстанции и указал,

⁸⁹ Решение Арбитражного суда Республики Крым от 3 ноября 2020 года по делу № А83-14240/2018.

что требование о взыскание платежа в данном случае должно быть квалифицировано как требование о взыскании убытков в том же размере⁹⁰.

С данным выводом согласились суд первой кассационной инстанции⁹¹ и Верховный Суд Российской Федерации⁹².

Таким образом, в данном деле с инвестора фактически были взысканы убытки, размер которых был рассчитан исходя из размера «инфраструктурного» платежа, определенного инвестиционным контрактом.

В контексте рассматриваемой проблематики хотелось бы обратить внимание на вопрос о наличии объективных условий для выполнения застройщиком обязанности по созданию объектов социальной инфраструктуры в условиях, при которых застройщиком не оспаривается сам факт закрепления такой обязанности за ним.

Для того обратимся к одному судебному спору, недавно случившемуся между застройщиком и администрацией одного из муниципальных образований **Московской области**⁹³.

Между администрацией муниципального образования и застройщиком между было заключено соглашение о реализации инвестиционного проекта. Согласно условиям соглашения, застройщик был обязан за счет собственных или привлеченных средств обеспечить строительство и ввод в эксплуатацию жилых объектов, а также социальных объектов и объектов дорожно-транспортной и инженерной инфраструктуры. Ссылаясь на ориентировочный график реализации инвестиционного проекта, в соответствии с которым сроки создания объектов инфраструктуры оказались нарушенными, администрация обратилась к застройщику с иском о понуждении к исполнению обязательств

⁹⁰ Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 7 апреля 2021 года № 21АП-614/2020 по делу № А83-14240/2018.

⁹¹ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 11 августа 2021 года № Ф10-3320/2021 по делу № А83-14240/2018.

⁹² Определение Верховного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2021 года № 310-ЭС21-22382 по делу № А83-14240/2018.

⁹³ См. постановление Арбитражного суда Московского округа от 3 апреля 2024 года по делу № А41-39893/23, постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 24 ноября 2023 года по делу № А41-39893/23, решение Арбитражного суда Московской области от 22 сентября 2023 года по делу № А41-39893/23.

по основаниям, предусмотренным 10, 309, 310 Гражданского кодекса Российской Федерации. Застройщик, в свою очередь, заявил о том, что не имеет возможности приступить к строительству объектов ввиду отсутствия утвержденного ППТ.

Суд первой инстанции встал на сторону застройщика и отметил, что соглашение о реализации инвестиционного проекта является договором купли-продажи будущей вещи, что, в свою очередь, с учетом разъяснений, приведенных ВАС РФ⁹⁴, препятствует понуждению продавца в судебном порядке создать вещь, которая будет передана контрагенту в будущем. Суд также отметил, что на момент рассмотрения спора предусмотренный соглашением срок сдачи спорных объектов не наступил.

Обратную позицию занял суд апелляционной инстанции, отметивший, что в соглашении о реализации инвестиционного проекта не предусмотрена обязанность администрации согласовать и утвердить документацию по планировке, разработанную застройщиком⁹⁵. По мнению суда, тот факт, что между сторонами в процессе реализации данного инвестиционного соглашения было проведено совещание, по результатам которого застройщику было необходимо пересмотреть ряд проектных решений⁹⁶, а также разработать новый ППТ жилой застройки для размещения социальных объектов, не является основанием, свидетельствующим о возникновении у администрации каких-либо обязательств⁹⁷ (в частности, по утверждению

⁹⁴ См. постановление Пленума ВАС РФ от 11 июля 2011 года № 54 «О некоторых вопросах разрешения споров, возникающих из договоров по поводу недвижимости, которая будет создана или приобретена в будущем».

⁹⁵ Указанным соглашением лишь предусмотрено, что администрация обязуется оказывать необходимое содействие в реализации инвестиционного проекта по вопросам, входящим в компетенцию Администрации, включая оказание консультативно-методической помощи в целях соблюдения по результатам реализации инвестиционного проекта нормативной обеспеченности построенных жилых домов социальными объектами, объектами дорожно-транспортной и инженерной инфраструктуры. Из этого обязательства по мнению суда апелляционной инстанции, не следует обязанность по согласованию и утверждению документации по планировке территории, разработанной застройщиком.

⁹⁶ Речь шла о проектных решениях по вопросу транспортного обеспечения жилой застройки по вопросу транспортного обеспечения жилой застройки застройщику, в том числе об обязанности по разработке схемы транспортного обслуживания территории для определения транспортных потоков, выездов с территории и организации общественного транспорта.

⁹⁷ См. пункт 2 статьи 307, 328 Гражданского кодекса Российской Федерации.

ППТ), что, в свою очередь, не препятствует застройщику в выполнении своих обязательств по осуществлению строительства.

Суд кассационной инстанции, сочтя позицию обоих нижестоящих судов необоснованной, направил дело на новое рассмотрение, обратив внимание на следующие аспекты, оставшиеся без должного внимания у нижестоящих судов:

1) необоснованной является правовая квалификация судом первой инстанции соглашения между администрацией и застройщиком как договора купли-продажи будущей вещи, поскольку такое соглашение не содержит реальных обязательств администрации, кроме обязательств по исполнению ею сугубо административных функций с учетом того, что, согласно указанному соглашению, администрации переходят подлежащие созданию объекты инфраструктуры, а также земельные участки, занятые ими. При этом суд апелляционной инстанции в принципе не дал правовую квалификацию указанному спорному соглашению и не определил, из какого правоотношения возник спор и какие специальные нормы права подлежат применению при разрешении дела;

2) нижестоящие суды оставили без внимания позицию застройщика о том, что проектирование и выдача разрешений на строительство возможна только на те объекты, которые предусмотрены ППТ;

3) суды не учли, что при заключении договоров в сфере инвестиций в форме капитальных вложений в объекты недвижимости, публичное образование не освобождается от обязанности действовать добросовестно в ходе исполнения сделок - учитывать права и законные интересы друг друга, взаимно оказывать необходимое содействие для достижения цели обязательства, в том числе, если в указанных целях необходимо принятие мер в сфере публично-правового регулирования⁹⁸. Тем самым суд кассационной

⁹⁸ См. пункт 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункт 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 года № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

инстанции обратил внимание на то, что даже если обязательство по утверждению ППТ не закреплено в договоре с инвестором, то орган публичной власти не вправе уклоняться от его выполнения, поскольку такой обязательство является его прямой функцией;

4) также судами оставлен без внимания тот факт, что сроки строительства объектов социальной инфраструктуры, согласно условиям соглашения, являются ориентировочными и подлежат уточнению в дополнительном соглашении с указанием конкретных сроков начала и окончания строительства в течение трех месяцев со дня утверждения документации по планировке территории.

Хотя в рассматриваемом случае не ставился вопрос о том, чьей обязанностью является осуществление мероприятий по созданию объектов социальной инфраструктуры, данный судебный спор обозначил ряд важных правовых аспектов, требующих учета в случаях реализации градостроительных проектов по обеспечению застраиваемых территорий объектами социальной инфраструктуры с использованием механизмов инвестиционного партнерства частного и публичного субъектов, являющихся производными от классических договорных конструкций, предусмотренных гражданским законодательством.

В данном споре судом также был затронут важный вопрос о добросовестности публично-правовых образований при исполнении обязательств в рамках инфраструктурного договора и последствиях неисполнения публично-правовыми образованиями таких обязательств.

Необходимо отметить, что в судебной практике по данному вопросу в последние годы сложилась правовая позиция, согласно которой такие обязательства (в основном заключающиеся в осуществлении уполномоченными органами власти своих полномочий, предусмотренных законодательством) не являются гражданско-правовыми обязательствами, что, однако, не освобождает органы власти действовать добросовестно, оказывать необходимое содействие для достижения цели обязательства,

в том числе, если в указанных целях необходимо принятие мер в сфере публично-правового регулирования⁹⁹. При заключении инфраструктурных договоров публично-правовым образованиям и их уполномоченным органам власти целесообразно учитывать указанные правовые позиции.

Выводы по пункту 3.2

Судебная практика признает возможность понуждения застройщика к исполнению «инфраструктурных» обязательств, в том числе по уплате «инфраструктурных» платежей по инвестиционным соглашениям.

Обязательства публично-правовых образований по инфраструктурным договорам, заключающиеся в осуществлении полномочий, предусмотренных законодательством, не признаются гражданско-правовыми обязательствами, что, однако, не дает публично-правовому образованию права недобросовестно уклоняться от принятия мер по исполнению соответствующих обязательств.

Общие выводы по итогам анализа

Проведенный анализ правовых позиций судов по рассматриваемой проблематике позволяет сделать следующие общие выводы.

1. В связи с отсутствием на федеральном уровне единого правового регулирования, определяющего порядок возложения на застройщиков

⁹⁹ Так, в постановлении КС РФ от 3 октября 2023 года № 46-П был сделан вывод о том, что соглашением о строительстве и обслуживании социально значимого объекта может быть установлена обязанность органа публичной власти выдать инвестору разрешение (лицензию, одобрение и т.п.), осуществить отвод земельного участка, предоставить налоговую льготу, передать права владения и пользования имуществом, оказать содействие и т.д. Такое соглашение должно исполняться с учетом требований, относящихся к области публичного права, а при оценке действий или бездействия органа публичной власти может встать вопрос, например, об их причинах (в том числе об уважительности причин неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанности), обусловленных структурой такого органа, его полномочиями и т.п.

Кроме того, в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 21 марта 2023 года № 307-ЭС22-22917 по делу № А56-24641/2020 была сформулирована позиция, согласно которой соглашения, предметом которых является констатация наличия у публичного образования определенной компетенции в сфере градостроительства, предоставления земельных участков и т.п., а также выражение публичным образованием готовности исполнять обязанности, установленные градостроительным и земельным законодательством, не являются гражданско-правовыми сделками. Заключение инвестиционных контрактов с включением в них такого рода условий не противоречит законодательству, не является основанием для признания таких контрактов недействительными или незаключенными, но и не порождает непосредственным образом гражданско-правовых последствий. Вместе с тем при совершении таких сделок публичное образование не освобождается от обязанности действовать добросовестно в ходе исполнения сделок - учитывать права и законные интересы друг друга, взаимно оказывать необходимое содействие для достижения цели обязательства, в том числе, если в указанных целях необходимо принятие мер в сфере публично-правового регулирования.

обязанностей по обеспечению застраиваемой территории объектами инфраструктуры, а также в связи с тем, что вопросы обеспечения территорий новой застройки инфраструктурой часто оказываются не решены на этапе подготовки и реализации документов территориального планирования и градостроительного зонирования, муниципальные образования вынуждены формировать практики стимулирования застройщиков к обеспечению строительных проектов инфраструктурой путем отказа в выдаче разрешений на строительство со ссылкой на действующую градостроительную документацию (ПЗЗ, ППТ, НПП), что вызывает многочисленные судебные споры с застройщиками об оспаривании решений об отказе в выдаче разрешений на строительство.

2. При разрешении указанных в пункте 1 споров судам приходится давать правовую квалификацию как самим решениям об отказе в выдаче разрешений на строительство, так и соответствующей градостроительной документации. При этом практика показывает отсутствие у судов единообразного понимания правовой природы таких документов, как ППТ и НПП, в частности, вопроса об их соотношении и порядке применения.

3. В связи с отсутствием на федеральном уровне специального правового регулирования вопроса о возможности отмены разрешений на строительство в ряде муниципальных образований формируется практика отмены (приостановления действия) выданных разрешений на строительство по основанию инфраструктурной необеспеченности застраиваемых территорий. При этом разрешение возникающих в связи с этим споров представляет значительную сложность для судов, которыми в настоящее время не выработан единый подход к рассмотрению таких дел, что создает значительные риски для развития городов.

4. Судебная практика признает возможность заключения между застройщиками и публично-правовыми образованиями соглашений, предусматривающих обязательства по передаче в публичную собственность объектов недвижимости и (или) уплату «инфраструктурных платежей». Такие

соглашения заключаются на добровольной основе (в силу принципа свободы договора). По возникшим из них обязательствам суды допускают понуждение застройщиков к исполнению «инфраструктурных» обязательств.

5. Тот факт, что в позициях судов наблюдается непоследовательность и противоречивость, свидетельствует о необходимости конкретизации на правовом уровне положений, определяющих требования к созданию объектов инфраструктуры при реализации градостроительных проектов и участию в этом процессе застройщиков.