**ИНСПЕКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬНОГО НАДЗОРА НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ**

**Публичное мероприятие (семинар)**

**«Ответственность за нарушение законодательства о градостроительной деятельности. Виды ответственности и порядок применения»**

**25.05.2021 г.**

**Понятие объекта капитального строительства и некапитального строения, сооружения. Судебная практика по вопросу разграничения указанных понятий.**

*Докладчик: Киселева Екатерина Евгеньевна, начальник нормативно-технического отдела инспекции государственного строительного надзора Новосибирской области*

Понятие объекта капитального строительства является исключительно важным для градостроительного законодательства. От правильности отнесения объекта к капитальному или не капитальному зависит судьба объекта и вложенных его создание денежных средств.

Если построенный объект не является объектом капитального строительства, то не может быть зарегистрировано право собственности на такой объект. Земельный участок, на котором он расположен невозможно выкупить. Самовольно построенное здание, сооружение, обладающее признаками капитального строения, влечет за собой многочисленные штрафные санкции (за строительство без разрешения, за нарушение сроков направления извещения о начале строительства и т.п.). Могут возникнуть серьезные проблемы по получению ЗОС, по воду здания в эксплуатацию. Такое здание (сооружение) может в итоге подлежать сносу.

Градостроительный кодекс РФ определяет объект капитального строительства следующим образом:

Объект капитального строительства - здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (далее - объекты незавершенного строительства), за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие). Данное определение было введено федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ.

Этим же федеральным законом было введено новое понятие - некапитальные строения, сооружения - строения, сооружения, которые не имеют прочной связи с землей и конструктивные характеристики которых позволяют осуществить их перемещение и (или) демонтаж и последующую сборку без несоразмерного ущерба назначению и без изменения основных характеристик строений, сооружений (в том числе киосков, навесов и других подобных строений, сооружений).

Ранее определение объекта капитального строительства звучало следующим образом: объект капитального строительства - здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (далее - объекты незавершенного строительства), за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек. При этом определение временных построек отсутствовало. Это порождало множественные спорные ситуации при строительстве (реконструкции) объектов.

С появлением понятия «некапитальное строение, сооружение» ситуация практически не улучшилась. И ранее и сейчас при отнесении объекта к объекту капитального строительства необходимо оценить следующее:

- отсутствие прочной связи с землей;

- возможность осуществить их перемещение без несоразмерного ущерба назначению;

- возможность осуществить их перемещение без изменения основных характеристик.

Анализ судебной практики не позволяет выделить перечень критериев, применяя которые можно однозначно классифицировать объект как объект капитального строительства. Решения принимаются судами индивидуально по каждому объекту.

**Основания для отнесения объекта к объектам капитального строительства (из судебных решений по конкретным делам)**

**1. Объект:** вертикальные цилиндрические резервуары на складе хранения битума производства рулонных материалов представляет собой объемные строительные системы, имеющие подземную (монолитный железобетонный фундамент) и наземную (металлическое днище, центральная опорная колонна, металлические стены с устройством гидроизоляции, утепления и наружной отделки, металлическая крыша, металлическая шахтная лестница, теплоподогреватель, подведенные инженерные коммуникации), предназначенные для хранения битума, участвующего в технологическом процессе. для перемещения и установки на новое место резервуара, необходимо отключение от инженерных коммуникаций, демонтаж наружной отделки, утепления, демонтаж металлических конструкций крыши, стенки, днища сваренных между собой. При установке на новое место необходимо устройство основания, возведение фундамента, монтаж металлических конструкций резервуара, устройство теплоизоляции, подведение всех необходимых инженерных коммуникаций.

**2. Объект:** «Монтаж установки очистки пропилена от каталитических ядов». Документацией предусмотрено размещение на площадках дополнительного технологического оборудования для предварительной очистки ППФ - колонны Т702/3, реакторов Р-3 и R704, а также нагревателей азота и полипропилена. На объекте были выполнены следующие работы: разборка перекрытий, покрытий и оснований; разработка грунта вручную и экскаватором; бурение скважин под буронабивные сваи, погружений армированных каркасов свай, погружение и бетонирование свай; устройство щебеночного основания, бетонной подготовки, армированных каркасов фундаментов, фундаментов и опалубки этажерки.

**3. Объект:** временное некапитальное сооружение для обеспечения необходимых условий для ремонта гидроизоляции здания. Три наружные стены объекта выполнены из газобетонных блоков, снаружи и внутри стены оштукатурены и окрашены. Фасадная стена выполнена из профиля ПВХ с двойными стеклопакетами. Потолки обшиты листами гипсокартона и окрашены, настил пола выполнен из керамической плитки, выполнена выравнивающая бетонная плита. Объект является объектом капитального строительства, который имеет прочную связь с землей фундаментной плитой, наружные стены его выполнены из блоков (ячеистого газобетона), крыша металлическая односкатная, для перемещения данного объекта капитального строительства потребуется полный его демонтаж при этом ему будет нанесен несоизмеримый ущерб с потерей первоначального его назначения, а также изменением основных его характеристик. В случае возведения объекта на новом месте после его демонтажа потребуется заново осуществить создание фундамента, поскольку демонтаж существующей фундаментной плиты приведет к полной утрате ею своей несущей способности, а оставшиеся после ее демонтажа части будут непригодны для использования в качестве конструкций нового фундамента.

**4. Объект:** «Магазин, СТО, шиномонтажная мастерская». На объекте проведены строительно-монтажные работы по устройству железобетонного столбчатого фундамента, кирпичного цоколя, возведено здание с применением сэндвич-панелей по металлическому каркасу, перекрытия деревянные, кровля из металлопрофиля, установлены металлопластиковые двери и окна. К зданию подключены водопровод, канализация (местная) и электричество. Основанием под бокс для авто является бетон армированный, толщина 150 мм, уплотненный грунт, толщина - 60 мм; основанием для другой части здания - санузел, душевая, склад, раздевалка, торговый зал - бетон армированный, толщина - 150 мм, слой щебня, покрытый битумом, - 60 мм, выравнивающая стяжка из цементно-песчаного раствора - 30 мм; половое покрытие - плитка из керамогранита.

**5. Объект:** павильон-кафе быстрого обслуживания - эксплуатируется более 18 лет, строительный объем 505 куб. м, имеет общую площадь 151,9 кв. м, помимо торгового зала и специально оборудованные обособленные помещения (зал обслуживания, кухня, овощной цех, мясной цех, кабинет, тамбур, два туалета, коридор, щитовая, кладовая, душ), состоит из бетонного фундамента, неразборных несущих конструкций, алюминиевых стеновых панелей, имеет присоединенные сети инженерно-технического обеспечения (электроснабжение, водопровод, канализация). Объект по своим признакам и характеристикам является недвижимым имуществом, объектом капитального строительства, стационарным торговым объектом - имеет в наличии фундамент, не разборные несущие конструкции, которые имеют прочную связь с землей и конструктивные характеристики которых не позволяют осуществить перемещение и (или) демонтаж и последующую сборку без несоразмерного ущерба его назначению и без изменения основных характеристик строения.

**6. Объект:** аэровокзал аэропорта (сборно-разборное быстровозводимое сооружение для обслуживания пассажиров). На объекте выполнены работы: монтаж колонн каркаса здания на существующие железобетонные колонны и ригели фундамента, монтаж новых 16 свай в землю для установки колонн каркаса (фасада здания) и иные работы (устройство кровли, полов, перегородок, потолков, установка окон и дверей). Фундамент здания устроен частично:

- путем крепления новых колонн к существующим железобетонным колоннам и ригелям;

- путем устройства новых винтовых свай в землю для установки колонн каркаса (фасада здания).

При этом крепление свай, помимо болтового соединения, включает бетонирование полостей после установки анкерных плит, применяемых для закрепления в грунте колонн.

Также согласно разделу рабочей документации "Архитектурные решения", пол в здании устроен в виде бетонной стяжки.

Учитывая изложенное, устройство фундамента здания свидетельствует о прочной связи последнего с землей. Перемещение (демонтаж) указанного здания без нарушения фундамента здания и пола невозможен. Не представлены доказательства, свидетельствующие о возможности повторного использования колонн и винтовых свай после демонтажа здания. Кроме того, здание оснащено сетями водоснабжения и водоотведения, энергоснабжения, связи, кондиционирования, средствами обеспечения пожарной безопасности и иными коммуникациями.

**7. Объект:** «Антенно-мачтовое сооружение типа «столб металлический». На объекте выполнены работы по устройству монолитного железобетонного фундамента, глубиной 3,1 м от уровня земли, выполнена обратная засыпка котлована. Объект представляет собой металлоконструкцию (металлическая опора высотой 24 м) для установки на ней приемо-передающего оборудования связи, смонтированной из 3-х унифицированных секций, скрепляемых болтами, состоящей из площадки для обслуживания, лестниц для подъема персонала. Металлическая столбовая опора связи расположена на специально возведенном для нее фундаменте в монолитном столбчатом виде с предварительным выполнением инженерно-геологических работ. Фундаментная плита с размерами в плане 4,2 x 4,2 м с глубиной заложения 3,1 м. Объект является единым сооружением связи, поскольку представляет собой совокупность оборудования, в том числе линейно-кабельного сооружения связи, и предназначен для приема и передачи сообщений связи. Указанный объект имеет прочную связь с землей.

**8. Объект:** «Антенно-мачтовое сооружение с телекоммуникационным оборудованием для размещения базовых станций». Опора, на которой размещается оборудование, установлена путем монтажа на глубину 3,95 м, что подтверждает прочную связь объекта с землей. По техническим характеристикам возведенное сооружение связи не носит характер вспомогательного и не является временным, функциональным назначением данного сооружения связи и целью его постройки является длительное использование в уставных целях.

В большинстве судебных дел, по которым было принято решение об отнесении объекта к объектам капитального строительства, имелось экспертное заключение о том, что объект является некапитальным сооружением.

Необходимо учитывать, что экспертное заключение не является бесспорным доказательством отнесения спорного объекта к объектам капитального строительства. Суд оценивает заключение наряду с другими доказательствами. Поэтому экспертное заключение должно быть полным и качественным. Все выводы экспертов должны быть обоснованы.

Вот, например, выдержка из судебного решения: «При этом суд первой инстанции обоснованно не принял в качестве надлежащего доказательства представленное обществом заключение, поскольку оно не является заключением эксперта по смыслу [статьи 86](consultantplus://offline/ref=7EB964D2F0185E8D00AC7213EA681D75BF42A6F22E09EF76330CC59EE2D8EEE11B4E81FE05DF47ACD16FFFFBAF974F205270F16080CFB128g4C6H) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, получено вне рамок судебного разбирательства, подготовлено по инициативе общества в одностороннем порядке, без уведомления иных лиц, участвующих в деле, в результате другие участники процесса были лишены возможности представить свои возражения».

**Основания для отнесения объекта к некапитальным строениям (сооружениям) (из судебных решений по конкретным делам)**

**1. Объект:** «Доходный дом из легких сборно-разборных конструкций с постом диагностики автомобилей». Объект не обладает признаками объекта капитального строительства: металлические опоры и горизонтальные конструкции без существенных технических и материальных затрат могут быть разобраны, перенесены на новое место и воссозданы без утраты объектом его первоначального предназначения. Бетонные основания, на которые установлена металлоконструкция, фактически являются улучшением земельного участка (создает ровную, твердую поверхность для размещения объекта) и, по сути, не играют роли фундамента как такового.

**2. Объект:** строительство первого пускового комплекса - зоны N 1 хранения боевой и строевой техники, в составе двух отапливаемых тентовых мобильных укрытий (далее - ТМУ NN 3 и 4) и полной заводской готовности, площадок для их установки.

ТМУ является тенто-металлической, сборно-разборной конструкцией свободной конфигурации. Элементы конструкции - металлокаркас. Отмостка:

- монолитный бетон класса В25 с армированием сеткой дорожной ВР-1 100x100x5 мм:

- песок - 150 мм;

- уплотненный грунт основания.

ТМУ монтируются при полной заводской готовности, являются быстровозводимыми конструкциями.

Наличие в ТМУ электроснабжения, отопления и пожарной сигнализации не придает им само по себе, без доказанности прочной связи с землей по легко возводимым (разборным) каркасным конструкциям, статуса объекта капитального строительства.

ТМУ предназначено для защиты техники и оборудования от негативного воздействия атмосферных осадков и агрессивного воздействия окружающей среды, а также возможности их комфортного обслуживания в суровых климатических условиях.

Каркас сооружения выполнен в виде одноэтажных однопролетных ферм из металлических конструкций, постоянное пребывание людей не предусмотрено, все заводские соединения - сварные, монтажные - на болтах и сварке.

Наличие фундамента также само по себе не служит безусловным свидетельством объекта капитального строительства, поскольку фундамент, в том числе ленточный, может применяться для устойчивости в земле в таких постройках, как к примеру, металлическом гараже, сарае и т.д. Прочная связь объекта с землей, помимо фундамента, обеспечивается прочностью и неразрывностью с ним возводимых стен.

**3. Объект: «**Крытый учебно-тренировочный каток с вспомогательными помещениями встроенными, встроенно-пристроенными помещениями машинного отделения холодильной установки и стоянки льдоуборочного комбайна». Площадь учебно-тренировочного катка, а также инфраструктуры составляет более 2500 кв. м. Выполнены работы: укрепление плоскостной бетонной площадки (каток), сооружение возведено путем мелкого заглубления - монолитная балка переменным размером, монтаж фундаментов из сборного ж/б (фундаментные подушки и фундаментные блоки), производился монтаж вертикальных конструкций и ферм тентовой конструкции фирмы "Родер", произведена каменная кладка цокольной части в четыре ряда по периметру катка, осуществлена укладка фундаментов помещений машинного отделения, холодильной установки и др. Тентовая конструкция серии Storage tent H-Line производства RODER выполнена из алюминиевого профиля, предназначена для укрытия плоскостных сооружений и объектов временной инфраструктуры. Обеспечивает возможность многократного монтажа - демонтажа. Отсутствует устойчивая связь объекта с землей, которая могла бы привязывать объект к ландшафту и ограничивать его перемещение на новое место без нанесения несоразмерного ущерба конструкции. При возведении данного объекта не требуется проведение существенных земляных работ, рытье котлованов, устройство заглубленных фундаментов. Внутренние помещения выполнены из мобильных сборно-разборных металлоконструкций заводской готовности. Для данного объекта возможен неоднократный демонтаж, свободное перемещение на другое место с последующей установкой при сохранении эксплуатационных качеств и проектных характеристик конструктивных элементов, без потери технических свойств, технологических функций и без нанесения несоразмерного ущерба их назначению.

**4. Объект:** автозаправочная станция. Объект состоит из мобильных (многократного применения) сооружений: операторной площадью 15,4 кв. м и внешними размерами 6,122 м x 3,13 м (стены выполнены из металло-деревянного каркаса, установленного на железобетонной плите); контейнера площадью 12,03 кв. м габаритными размерами 5,42 м x 2,22 м с двумя надземными резервуарами для хранения жидкого моторного топлива (представляет собой сварную металлоконструкцию контейнерного типа); установленной на железобетонной плите рекламной стелы. При этом инженерные коммуникации фактически отсутствуют. У указанных сооружений отсутствует прочной связи с землей, они могут быть перемещены на новое место без разборки и нанесения несоразмерного ущерба их назначению.

**5. Объект:** Автомойка самообслуживания. Объект представляет собой сборно-разборный металлический каркас с навесом, является временной постройкой, которую возможно переместить без несоразмерного ущерба его назначению. При необходимости перемещения объекта или его демонтажа связь с фундаментом возможно нарушить не применяя разрушающий метод, что предусмотрено проектом, в том числе исходя из временного характера объекта; перемещение несущих конструкций не только возможно, но и предусмотрено проектом и даны специальные указания по транспортировке и хранению, основные горизонтальные конструкции соединены с вертикальными несущими конструкциями и друг с другом с помощью болтовых соединений, весь каркас представляет собой сборно - разборную конструкцию; в результате демонтажа сооружению не будет нанесен несоразмерный ущерб, большинство конструкций и крепежные элементы будут пригодны для повторного применения. Наличие бетонного фундамента под спорным объектом, представляющего из себя железобетонную плиту переменной толщины от 270 до 400 мм, заглубленной в грунт до 300 мм, равно как и наличие инженерных коммуникаций, само по себе не свидетельствует о том, что спорный объект является объектом капитального строительства.

Из судебной практики можно сделать вывод, что признак прочной связи с землей определяется не только физической связью фундамента с земельным участком, но и неразрывной связью всего объекта, в том числе его надземной части, с поверхностью земли, и только такая связь позволяет говорить о единстве объекта и земельного участка. Чтобы считаться объектом капитального строительства, у строения капитальным (прочным) должна быть в т.ч. та его часть, в силу которой данный объект имеет потребительскую ценность, т.е. та часть, которая образует предназначенное для нахождения лиц и размещения имущества пространство.

Само по себе обстоятельство положения на землю или заложения в землю фундамента, в т.ч. заглубленного капитального, не делает соединенное с ним сооружение недвижимостью, т.к. фундаменты устанавливаются и под такие объекты движимого имущества, как станки и технологическое оборудование, опоры освещения, скульптуры, печи, теплицы, беседки, заборы.

В то же время, начиная с 1455 года, когда была перемещена на 10 метров колокольня церкви Санта-Мария дельТьемпо, имеется множество примеров перемещения зданий, капитальный характер которых не вызывает сомнений, включая здание Моссовета (ул. Тверская, д. 13), передвинутое в 1936 г. на 13,65 м.

[Под несоразмерным ущербом](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=315088&dst=100080) следует понимать невозможность использования имущества по целевому назначению, существенное ухудшение его технического состояния либо снижение материальной или художественной ценности (например, коллекция картин, монет, библиотеки), неудобство в пользовании и т.п.