



Государственное казенное учреждение  
Ленинградской области  
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКСПЕРТНЫЙ  
ИНСТИТУТ  
РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА»

191124, Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 3,  
тел./факс: 710-00-56

E-mail: gulo.geirz@gmail.com

07.11.2023 № 01-14/121

Председателю Комитета градостроительной  
политики Ленинградской области  
Кулакову И.Я.

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

### ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственным казенным учреждением Ленинградской области «Государственный экспертный институт регионального законодательства» (далее – Институт) в соответствии с Вашим обращением от 19.10.2023 № 01-08-1962/2023 проведена правовая экспертиза по вопросам, содержащимся в обращении Ключкова В.А. (вх.№ 01-31-558/2023 от 17.10.2023).

По результатам правовой экспертизы Институт пришел к следующему заключению.

В соответствии с пунктом 1 части 17 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации выдача разрешения на строительство не требуется в случае строительства, реконструкции на садовом земельном участке жилого дома, садового дома, хозяйственных построек, определенных в соответствии с законодательством в сфере садоводства и огородничества.

Частью 1 статьи 51.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлено, что в целях строительства, реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства (за исключением строительства объектов индивидуального жилищного строительства с привлечением денежных средств участников долевого строительства в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации») или садового дома застройщик подает в уполномоченные на выдачу разрешений на строительство федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомление о планируемых строительстве или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома (далее также - уведомление о планируемом строительстве).

В силу части 7 той же статьи уполномоченные на выдачу разрешений на строительство федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в

течение семи рабочих дней со дня поступления уведомления о планируемом строительстве, за исключением случая, предусмотренного частью 8 настоящей статьи:

1) проводит проверку соответствия указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, и обязательным требованиям к параметрам объектов капитального строительства, установленным настоящим Кодексом, другими федеральными законами и действующим на дату поступления уведомления о планируемом строительстве, а также допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома в соответствии с разрешенным использованием земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации;

2) направляет застройщику способом, определенным им в уведомлении о планируемом строительстве, уведомление о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке либо о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке.

Согласно частям 10 и 11 статьи 51.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации уведомление о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке направляется застройщику только в случае, если:

1) указанные в уведомлении о планируемом строительстве параметры объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома не соответствуют предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательным требованиям к параметрам объектов капитального строительства, установленным настоящим Кодексом, другими федеральными законами и действующим на дату поступления уведомления о планируемом строительстве;

2) размещение указанных в уведомлении о планируемом строительстве объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома не допускается в соответствии с видами разрешенного использования земельного участка и (или) ограничениями, установленными в соответствии с земельным и

иным законодательством Российской Федерации и действующими на дату поступления уведомления о планируемом строительстве;

3) уведомление о планируемом строительстве подано или направлено лицом, не являющимся застройщиком в связи с отсутствием у него прав на земельный участок;

4) в срок, указанный в части 9 настоящей статьи, от органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области охраны объектов культурного наследия, поступило уведомление о несоответствии описания внешнего облика объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома предмету охраны исторического поселения и требованиям к архитектурным решениям объектов капитального строительства, установленным градостроительным регламентом применительно к территориальной зоне, расположенной в границах территории исторического поселения федерального или регионального значения.

В уведомлении о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке должны содержаться все основания направления застройщику такого уведомления с указанием предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, которые установлены правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательных требований к параметрам объектов капитального строительства, которые установлены настоящим Кодексом, другими федеральными законами, действуют на дату поступления уведомления о планируемом строительстве и которым не соответствуют параметры объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома, указанные в уведомлении о планируемом строительстве, а также в случае недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке - установленный вид разрешенного использования земельного участка, виды ограничений использования земельного участка, в связи с которыми не допускается строительство или реконструкция объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома, или сведения о том, что лицо, подавшее или направившее уведомление о планируемом строительстве, не является застройщиком в связи с отсутствием у него прав на земельный участок.

Отношения, возникающие в связи с ведением гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, регулируются Федеральным законом от 29.07.2017 № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 3 Федерального закона от 29.07.2017 № 217-ФЗ садовый земельный участок - земельный участок, предназначенный для отдыха граждан и (или) выращивания гражданами для собственных нужд

сельскохозяйственных культур с правом размещения садовых домов, жилых домов, хозяйственных построек и гаражей; садовый дом - здание сезонного использования, предназначенное для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их временным пребыванием в таком здании.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 23.1 Федерального закона от 29.07.2017 № 217-ФЗ строительство объектов капитального строительства на садовых земельных участках допускается только в случае, если такие земельные участки включены в предусмотренные правилами землепользования и застройки территориальные зоны, применительно к которым утверждены градостроительные регламенты, предусматривающие возможность такого строительства.

Предельные параметры разрешенного строительства зданий и сооружений, строительство которых осуществляется на садовых земельных участках, определяются градостроительными регламентами. При этом параметры жилого дома, садового дома должны соответствовать параметрам объекта индивидуального жилищного строительства, указанным в пункте 39 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Согласно пункту 39 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации объект индивидуального жилищного строительства - отдельно стоящее здание с количеством надземных этажей не более чем три, высотой не более двадцати метров, которое состоит из комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании, и не предназначено для раздела на самостоятельные объекты недвижимости. Понятия «объект индивидуального жилищного строительства», «жилой дом» и «индивидуальный жилой дом» применяются в настоящем Кодексе, других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации в одном значении, если иное не предусмотрено такими федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации. При этом параметры, устанавливаемые к объектам индивидуального жилищного строительства настоящим Кодексом, в равной степени применяются к жилым домам, индивидуальным жилым домам, если иное не предусмотрено такими федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Частью 7 статьи 54 Федерального закона от 29.07.2017 № 217-ФЗ определено, что для целей применения в настоящем Федеральном законе, других федеральных законах и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актах такие виды разрешенного использования земельных участков, как «садовый земельный участок», «для садоводства», «для ведения садоводства», «дачный земельный участок», «для ведения дачного хозяйства» и «для дачного строительства», содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости и (или) указанные в правоустанавливающих или иных документах, считаются равнозначными. Земельные участки, в отношении которых установлены такие виды разрешенного использования, являются садовыми земельными участками. Положения настоящей части не распространяются на земельные участки с видом разрешенного использования «садоводство», предназначенные для осуществления

садоводства, представляющего собой вид сельскохозяйственного производства, связанного с выращиванием многолетних плодовых и ягодных культур, винограда и иных многолетних культур.

Таким образом, строительство жилого дома на садовом (дачном) участке допускается не во всех случаях, а только тогда, когда такое строительство предусмотрено градостроительным регламентом, утвержденным в составе правил землепользования и застройки.

Пункт 9 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации определяет градостроительный регламент, как устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также применительно к территориям, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию территории, расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности соответствующей территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения.

Часть 1 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации дополнительно устанавливает, что градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

В силу пункта 3 части 2, пункта 1 части 6 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительные регламенты включаются в Правила землепользования и застройки.

В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Частью 1 статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлено, что в результате градостроительного зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон.

В соответствии с частью 3, пунктом 2 части 9, части 10 статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации территории, предназначенные



для ведения садоводства, могут включаться в состав жилых зон, зон сельскохозяйственного использования, в том числе устанавливаемых в границах населенных пунктов.

В силу частей 1, 2, 2.1, 4 и 6 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства может быть следующих видов:

- 1) основные виды разрешенного использования;
- 2) условно разрешенные виды использования;
- 3) вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Установление основных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства является обязательным применительно к каждой территориальной зоне, в отношении которой устанавливается градостроительный регламент.

Основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

Предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 39 настоящего Кодекса.

Аналогичные положения содержатся и в Земельном кодексе Российской Федерации.

Согласно пункту 3 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки.

Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования.

Пунктом 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что земли в Российской Федерации используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя

из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования.

В отношении земельного участка в соответствии с федеральным законом могут быть установлены один или несколько основных, условно разрешенных или вспомогательных видов разрешенного использования. Любой основной или вспомогательный вид разрешенного использования из предусмотренных градостроительным зонированием территорий выбирается правообладателем земельного участка в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством о градостроительной деятельности. Правообладателем земельного участка по правилам, предусмотренным федеральным законом, может быть получено разрешение на условно разрешенный вид разрешенного использования.

Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

Классификатор видов разрешенного использования земельных участков утвержден приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10.11.2020 № П/0412.

Указанный классификатор предусматривает вид разрешенного использования земельных участков с наименованием «садоводство» и кодом (числовым обозначением) 1.5, и вид разрешенного использования с наименованием «ведение садоводства» и кодом (числовым обозначением) 13.2.

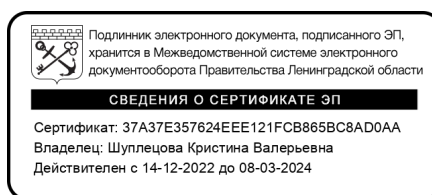
Описание вида разрешенного использования «ведение садоводства» (код 13.2) предусматривает осуществление отдыха и (или) выращивания гражданами для собственных нужд сельскохозяйственных культур; размещение для собственных нужд садового дома, жилого дома, указанного в описании вида разрешенного использования с кодом 2.1 (отдельно стоящего здания количеством надземных этажей не более чем три, высотой не более двадцати метров, которое состоит из комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании, не предназначенного для раздела на самостоятельные объекты недвижимости); хозяйственных построек и гаражей для собственных нужд

Описание вида разрешенного использования «садоводство» (код 1.5) предусматривает осуществление хозяйственной деятельности, в том числе на сельскохозяйственных угодьях, связанной с выращиванием многолетних плодовых и ягодных культур, винограда и иных многолетних культур.

Таким образом, строительство объекта индивидуального жилищного строительства допускается на земельном участке, в отношении которого правилами землепользования и застройки установлен вид разрешенного использования «ведение садоводства» с кодом (числовым обозначением) 13.2, либо на земельном участке, в отношении которого в Едином государственном реестре недвижимости и (или) в правоустанавливающих или иных документах указаны

такие виды разрешенного использования, как «садовый земельный участок», «для садоводства», «для ведения садоводства», «дачный земельный участок», «для ведения дачного хозяйства» и «для дачного строительства» (за исключением земельных участков с видом разрешенного использования «садоводство» (код 1.5), предназначенных для осуществления садоводства, представляющего собой вид сельскохозяйственного производства, связанного с выращиванием многолетних плодовых и ягодных культур, винограда и иных многолетних культур).

**Исполнительный директор**



**К.Шуплецова**