



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
РЕГИСТРАЦИИ,
КАДАСТРА И КАРТОГРАФИИ
(РОСРЕЕСТР)**

**СТАТС-СЕКРЕТАРЬ –
ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ**

Чистопрудный бульвар, д. 6/19, стр. 1, Москва, 101000
тел.: (495) 917-15-24, факс: (495) 983-40-20
e-mail: rosreestr@rosreestr.ru, http://www.rosreestr.ru

13.04.2020 № 3215-АБ/20

на № _____ от _____

Территориальные органы
Росреестра

ФГБУ «ФКП Росреестра»

Филиалы ФГБУ «ФКП Росреестра»

Госкомрегистр

Севреестр

Ассоциация «Национальная палата
кадастровых инженеров»

Об объектах вспомогательного
использования

В связи с обращениями граждан, юридических лиц, органов государственной власти, органов местного самоуправления, кадастровых инженеров по вопросам, возникающим в связи с созданием объектов вспомогательного использования, их государственным кадастровым учетом и государственной регистрацией прав на них, Росреестр сообщает.

1. О критериях отнесения объектов к числу вспомогательных зданий, строений, сооружений.

В соответствии с пунктом 3 части 17 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) выдача разрешения на строительство не требуется в случае строительства на земельном участке строений и сооружений вспомогательного использования. При этом ГрК РФ не дает определение понятию «объект вспомогательного использования», не устанавливает критерии отнесения тех или иных строений и сооружений к числу вспомогательных, а также не относит к числу объектов вспомогательного использования здания, ограничиваясь только строениями и сооружениями.

Статьей 2 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее – Закон № 384-ФЗ) установлено, что:

под зданием понимается результат строительства, представляющий собой объемную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую в себя помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для проживания и (или) деятельности людей, размещения производства, хранения продукции или содержания животных;

под сооружением понимается результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов.

Согласно части 10 статьи 4 Закона № 384-ФЗ к зданиям и сооружениям пониженного уровня ответственности относятся:

здания и сооружения временного (сезонного) назначения;

здания и сооружения вспомогательного использования, связанные с осуществлением строительства или реконструкции здания или сооружения;

здания и сооружения, расположенные на земельных участках, предоставленных для индивидуального жилищного строительства.

Таким образом, в отличие от положений ГрК РФ Закон № 384-ФЗ позволяет относить к числу объектов вспомогательного использования здания и сооружения, но при этом не упоминает строения, конкретизируя цель создания зданий и сооружений вспомогательного использования в виде необходимости их наличия для создания основных зданий и сооружений.

Аналогичный подход к определению статуса объектов вспомогательного использования сложился в судебной практике. Так, например, из определения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 3 декабря 2012 г. № ВАС-15260/12, определений Верховного Суда Российской Федерации от 11 марта 2015 г. № 308-ЭС15-1282, от 10 декабря 2018 г. № 306-ЭС18-20002 следует, что объекты вспомогательного использования предназначены для обслуживания основного объекта и критерием для отнесения строений и сооружений к вспомогательным является наличие на земельном участке основного здания, строения или сооружения. В определении Верховного Суда Российской Федерации от 14 января 2019 г. № 306-ЭС18-24283 в рамках спора о том, относится ли объект к числу вспомогательных или нет, был сделан вывод о том, что, поскольку заключением судебной экспертизы установлено, что спорная

постройка относится к объектам повышенного уровня ответственности в связи с наличием грузоподъемного механизма – кран-балки, не относится к объектам вспомогательного использования, не связана со строительством расположенных на земельном участке нежилых зданий гаражей и линейного сооружения, для ее строительства предприниматель должен был получить разрешение на строительство.

Положением о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87, предусмотрено, что:

раздел 2 «Схема планировочной организации земельного участка» должен содержать в текстовой части в том числе зонирование территории земельного участка, предоставленного для размещения объекта капитального строительства, обоснование функционального назначения и принципиальной схемы размещения зон, **обоснование размещения зданий и сооружений (в том числе основного и вспомогательного назначения) объектов капитального строительства для объектов производственного назначения** (подпункт «з» пункта 12);

раздел 6 «Проект организации строительства» должен содержать в графической части в том числе календарный план строительства, включая подготовительный период (**сроки и последовательность строительства основных и вспомогательных зданий и сооружений**, выделение этапов строительства) (подпункт «х» пункта 23);

раздел 5 «Проект организации строительства» должен содержать в текстовой части в том числе **перечень специальных вспомогательных сооружений**, стендов, установок, приспособлений и устройств, требующих разработки рабочих чертежей для их строительства (при необходимости) (подпункт «е» пункта 38).

Таким образом, создание зданий и сооружений вспомогательного использования может (должно) предусматриваться в проектной документации объектов капитального строительства.

В ряде случаев для решения конкретных задач определяется перечень строений и сооружений вспомогательного использования, например, как это сделано в пункте 2 Требований к строениям и сооружениям временного назначения и (или) вспомогательного использования для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2015 г. № 1175 (далее – Требования № 1175).

Пунктом 3 Требований № 1175 установлено, что размещение строений и сооружений временного назначения и (или) вспомогательного использования внутри

и на территории объектов капитального строительства определяется проектной документацией.

Сводом правил № 31-115-2008 «Открытые физкультурно-спортивные сооружения. Часть 4. Экстремальные виды спорта», утвержденным приказом ОАО «ИОЗ» от 28 августа 2008 г. № 12в, приказом Международной академии футбольной и спортивной индустрии от 15 сентября 2008 г. № 9, предусмотрено, что здания и помещения вспомогательного назначения при спортивных трассах или сооружениях проектируются в соответствии с положениями СНиП 31-06-2009 и СП 31-115-2006, а также нормативными документами, соответствующими назначению здания.

Минстроем России согласована следующая позиция (письмо от 16 марта 2020 г. № 9394-ДВ/08):

учитывая, что под объектами вспомогательного использования следует понимать объекты, предназначенные для обслуживания и эксплуатации основного объекта и не имеющие возможности самостоятельного использования для иной деятельности, представляется, что возведение таких объектов возможно при наличии на земельном участке основного объекта, для обслуживания которого планируется возведение объекта вспомогательного использования;

при наличии выданного уполномоченным органом или организацией разрешения на строительство основного объекта застройщик может самостоятельно определять очередность строительства объектов на участке (в частности, построить объект вспомогательного использования до основного в соответствии с проектной документацией);

согласно частям 1 и 2 статьи 37 ГрК РФ виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства подразделяются на основные, условно разрешенные и вспомогательные и устанавливаются применительно к каждой территориальной зоне;

в этой связи допустимость возведения объектов вспомогательного использования должна обеспечиваться правилами землепользования и застройки, при соблюдении предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Учитывая изложенное, также необходимо отметить, что объекты вспомогательного использования возводятся на одном земельном участке с основным объектом.

Таким образом, к числу объектов капитального строительства вспомогательного использования, по мнению Росреестра, могут относиться здания, строения, сооружения, не имеющие самостоятельного хозяйственного назначения и предназначенные

для обслуживания другого (главного) объекта капитального строительства. При этом размещение объекта капитального строительства вспомогательного использования предусматривается проектной документацией. Вместе с тем застройщиком может быть принято решение о создании объекта капитального строительства вспомогательного использования и в процессе эксплуатации ранее созданных основных (главных) объектов капитального строительства, в связи с чем в указанном случае размещение объекта вспомогательного использования не будет предусмотрено проектной документацией (к примеру, собственником комплекса зданий на единой территории в целях организации пропускного режима может быть принято решение о создании объекта вспомогательного использования – поста охраны или контрольно-пропускного пункта, строительство которого не потребует разрешения на строительство и подготовки отдельной проектной документации).

Учитывая изложенное, по мнению Росреестра, не могут быть отнесены к числу объектов вспомогательного использования объекты капитального строительства, имеющие одинаковую функцию с основными (главными) объектами (так, при наличии на земельном участке здания торгового центра в качестве основного объекта не может считаться объектом вспомогательного использования другой объект с аналогичным назначением и разрешенным использованием, к примеру являющееся объектом капитального строительства здание магазина, имеющее меньшие в сравнении со зданием торгового центра параметры, расположенное на этом же земельном участке).

2. Об отнесении объектов вспомогательного использования к недвижимому имуществу.

ГрК РФ определено понятие некапитальных строений, сооружений как строений, сооружений, не имеющих 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 киоски, навесы и другие подобные строения, сооружения) (пункт 10.2 статьи 1 ГрК РФ).

Принимая во внимание положения статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), некапитальные строения и сооружения, являясь объектами строительства, объектами недвижимости не являются.

Таким образом, строения, сооружения вспомогательного использования в зависимости от их соответствия положениям статьи 130 ГК РФ могут являться или не являться объектами недвижимости.

Согласно сложившейся судебной практике (пункт 38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», пункт 2.4 Обзора судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел, связанных с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями, за 2010 – 2013 годы, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 2 июля 2014 г., Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 13 апреля 2016 г., пункт 25 Обзора судебной практики по делам, связанным с оспариванием отказа в осуществлении кадастрового учета, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 ноября 2016 г.) вопрос об отнесении конкретного имущества к недвижимому должен разрешаться на стадии его создания (в соответствии с положениями ГрК РФ, применяемыми в отношении объектов капитального строительства), а также с учетом наличия самостоятельного назначения этого имущества (по отношению к земельному участку, на котором такое имущество расположено) и способности выступать в гражданском обороте в качестве отдельных объектов гражданских прав.

При этом следует учитывать, что органом регистрации прав по результатам рассмотрения заявления и документов, представленных в целях осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав на объект, не являющийся объектом недвижимого имущества, в соответствии с пунктом 19 части 1 статьи 26, статьей 27 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон № 218-ФЗ) такие учетно-регистрационные действия приостанавливаются, после чего в их проведении отказывается.

Одновременно тот факт, что объект вспомогательного использования может являться некапитальным строением или сооружением, следует учитывать и в ходе кадастровой деятельности, учитывая, что согласно пункту 2 части 2 статьи 29¹ Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» кадастровый инженер обязан отказаться от заключения договора подряда на выполнение кадастровых работ в случае, если объект недвижимости, в отношении которого заказчик кадастровых работ предполагает выполнение таких работ, не является объектом недвижимости, в отношении которого осуществляется кадастровый учет в соответствии с Законом № 218-ФЗ, а за внесение кадастровым инженером заведомо ложных сведений в технический план кадастровый инженер несет предусмотренную законом

ответственность (статья 14.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статья 170.2 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Так, необходимо принимать во внимание, что в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 217-ФЗ):

правообладатель садового земельного участка имеет право возведения на таком земельном участке хозяйственных построек, в том числе временных, то есть не относящихся к недвижимому имуществу, к примеру теплиц или навесов;

правообладатель огородного земельного участка имеет право создания на данном земельном участке исключительно объектов, не являющихся объектами недвижимости.

С учетом предусмотренных Законом № 217-ФЗ положений такие объекты, как теплицы или навесы, расположенные на садовых или огородных участках, не могут являться объектами кадастровых работ и объектами кадастрового учета.

3. Об использовании земельных участков для размещения объектов вспомогательного использования.

Как установлено подпунктом 2 пункта 1 статьи 40 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), собственник земельного участка имеет право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Пунктом 1 статьи 263 ГК РФ предусмотрено, что собственник земельного участка может возводить на нем здания и сооружения, осуществлять их перестройку или снос, разрешать строительство на своем участке другим лицам. Эти права осуществляются при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка (пункт 2 статьи 260 ГК РФ).

Необходимо также учитывать, что на основании части 1 статьи 36 ГрК РФ правовой режим земельных участков, равно как и всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, определяется градостроительным регламентом. В соответствии со статьями 37 и 38 ГрК РФ в градостроительном регламенте также указываются виды разрешенного использования и предельные параметры объектов капитального строительства. При этом каких-либо

исключений в отношении видов разрешенного использования и параметров разрешенного строительства объектов вспомогательного использования ГрК РФ не предусматривает.

Таким образом, несмотря на то, что для строительства объектов вспомогательного назначения не требуется разрешение на строительство, возведение таких объектов должно осуществляться с учетом требований градостроительного регламента.

Согласно части 10 статьи 40 Закона № 218-ФЗ государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав на созданные здание или сооружение, для строительства которых в соответствии с федеральными законами не требуется разрешение на строительство, а также на соответствующий объект незавершенного строительства осуществляются на основании технического плана таких объектов недвижимости и правоустанавливающего документа на земельный участок, на котором расположены такие объекты недвижимости, либо документа, подтверждающего в соответствии с ЗК РФ возможность размещения таких созданных сооружений, а также соответствующих объектов незавершенного строительства без предоставления земельного участка или установления сервитута.

Осуществление государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав в силу пункта 22 части 1 статьи 26 Закона № 218-ФЗ приостанавливается по решению государственного регистратора прав также в случае, если созданный (создаваемый) объект недвижимости, при строительстве (реконструкции) которого в соответствии с законодательством не требуется выдача разрешения на строительство, разрешения на ввод в эксплуатацию, не соответствует виду разрешенного использования земельного участка, на котором он создан (создается), или не соответствует градостроительному регламенту в случае, если правообладатель такого земельного участка вправе выбрать вид разрешенного использования этого земельного участка без согласований и разрешений.

Таким образом, размещение тех или иных объектов недвижимости, определение их статуса в качестве основных или вспомогательных осуществляются также исходя из правового режима земельного участка, требований градостроительных регламентов, иных норм и требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

На основании изложенного, по мнению Росреестра, государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав на созданные здание или сооружение, являющиеся в соответствии с требованиями законодательства о градостроительной деятельности объектами вспомогательного использования по отношению к объектам капитального строительства производственного назначения или непромышленного назначения – зданиям, сооружениям жилищного, социально-культурного и коммунально-

бытового назначения, могут быть осуществлены в порядке, предусмотренном частью 10 статьи 40 Закона № 218-ФЗ, при условии, что такой объект вспомогательного использования отвечает требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации к недвижимому имуществу, а также у него отсутствуют признаки самовольной постройки (статья 222 ГК РФ).

В соответствии с частью 11 статьи 24 Закона № 218-ФЗ, если законодательством Российской Федерации в отношении объектов недвижимости (за исключением единого недвижимого комплекса) не предусмотрены подготовка и (или) выдача указанных в частях 8 – 10 названной статьи разрешений и проектной документации, соответствующие сведения указываются в техническом плане на основании декларации, составленной и заверенной правообладателем объекта недвижимости. Форма декларации об объекте недвижимости, а также требования к ее подготовке и состав содержащихся в ней сведений утверждены приказом Минэкономразвития России от 18 декабря 2015 г. № 953. Тем не менее при наличии проектной документации, содержащей сведения об объекте строительства, в отношении которого выполняются кадастровые работы, и отсутствии требования о получении разрешения на строительство такого объекта приоритетным является применение при кадастровых работах проектной документации на строительство (часть 8 статьи 24 Закона № 218-ФЗ), а не декларации об объекте недвижимости.

При этом в техническом плане в отношении объекта вспомогательного использования в строке 14 «Вид (виды) разрешенного использования объекта недвижимости» раздела «Характеристики объекта недвижимости» указываются слова «объект вспомогательного использования» и вид использования (например, «здание контрольно-пропускного пункта»), а в разделе «Заключение кадастрового инженера» целесообразно указать, что в соответствии с ГрК РФ для строительства заявленного на государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав объекта не требуется выдача разрешения на строительство, поскольку он является объектом вспомогательного использования, в частности, указать, каким документом данный объект определен в качестве вспомогательного (при наличии такого документа), в отношении какого объекта такой объект выполняет вспомогательную функцию, в чем именно данная функция заключается. В качестве обоснования отнесения объекта к вспомогательному в состав технического плана может быть включена в том числе проектная документация, подготовленная в отношении основного объекта недвижимости (если законодательством о градостроительной детальности предусмотрена подготовка такой проектной документации в отношении основного объекта недвижимости).

Ответственность за достоверность отраженной в техническом плане информации об объекте недвижимости в соответствии с действующим законодательством несет кадастровый инженер.

Росреестр полагает необходимым обратить внимание также на то, что в определенных законом случаях создание объектов вспомогательного использования может осуществляться не только лицами, которые обладают на земельный участок вещными и иными правами, например, арендой либо безвозмездным пользованием. Так, в частности, ЗК РФ предусматривает возможность размещения подобных объектов:

1) без предоставления земельных участков и установления сервитута (подпункт 3 пункта 1 статьи 39.33 ЗК РФ);

2) на условиях публичного сервитута (подпункт 1 статьи 39.37 ЗК РФ).

4. Об объектах вспомогательного использования, расположенных на садовых и приусадебных земельных участках, а также на земельных участках, предназначенных для индивидуального жилищного строительства, в дополнение к ранее направленной в том числе в территориальные органы Росреестра позиции Минэкономразвития России от 7 ноября 2018 г. № 32363-ВА/Д23и как органа, являвшегося до вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2020 г. № 131 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» федеральным органом исполнительной власти, осуществлявшим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в том числе в сфере осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, отмечаем.

Исходя из положений ГрК РФ, статьи 3 Закона № 217-ФЗ, статьи 4 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве», Классификатора видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540, на законодательном уровне **не установлено** правило о том, что возведение гражданами на садовых и приусадебных земельных участках, а также на земельных участках, предназначенных для индивидуального жилищного строительства, вспомогательных и иных строений (сараях, бань, теплиц, погребов, колодцев и других, в том числе не являющихся недвижимостью), предназначенных для удовлетворения

гражданами бытовых и иных нужд, возможно только в случае наличия на земельном участке основного объекта в виде жилого дома или садового дома.

Представляется, что гражданин, являющийся правообладателем такого земельного участка, вправе самостоятельно определить очередность возведения указанных объектов и принять решение об их создании до начала строительства жилого или садового дома, в том числе с учетом того, что в силу части 3 статьи 48 ГрК РФ для строительства жилого дома или садового дома не требуется подготовка проектной документации, которой могли бы быть предусмотрены сроки и последовательность строительства основных и вспомогательных зданий и сооружений.

Обращаем внимание на то, что, исходя из положений пункта 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации», письма Росреестра не являются нормативными правовыми актами и не запрещают руководствоваться положениями действующего законодательства.



А.И. Бутовецкий