

Доклад на тему «О применении модульного и быстровозводимого строительства объектов социальной сферы»

Правительство Иркутской области в целях обеспечения муниципальных образований Иркутской области, необходимой социальной инфраструктурой, а также в целях эффективного расходования бюджетных средств, использует возможности создания модульных и быстровозводимых объектов социальной сферы.

Профильными министерствами социального блока проработан вопрос целесообразности возведения быстровозводимых модульных конструкций в качестве объектов социальной инфраструктуры, запрошена позиция федеральных органов исполнительной власти, изучена судебная практика.

Среди профильных министерств социального блока широко использует практику создания быстровозводимых модульных конструкций министерство здравоохранения Иркутской области, министерство социальной защиты, опеки и попечительства Иркутской области для строительства вспомогательных строений, сооружений в областных социальных учреждениях, остальные министерства эту практику широко не применяют.

Рассмотрим ситуацию с использованием быстровозводимых модульных конструкций в разрезе отраслевых министерств.

1. Министерство здравоохранения Иркутской области

В целях ускоренного решения вопроса с оказанием своевременной квалифицированной медицинской помощи населению в современных условиях с 2019 года министерством принято решение о переходе региона на применение модульных конструкций для возведения фельдшерско-акушерских пунктов, врачебных лабораторий.

Данный факт обусловлен следующими обстоятельствами:

- длительные сроки разработки проектно-сметной документации на строительство фельдшерско-акушерских пунктов как объектов капитального строительства (более 1 года);
- продолжительный срок проверки документации в ГАУ ИО «Экспертиза в строительстве Иркутской области» (более 4 месяцев);
- Длительное по времени строительство ФАПов (более 2 лет)

При возведении модульных конструкций применяются фундаменты из винтовых свай, имеющих ряд преимуществ по сравнению с железобетонными фундаментами. Использование модульных конструкций приводит к снижению стоимости строительства объектов, повышению энергосберегающих характеристик объектов, снижению сроков строительства за счет изготовления конструкций в заводских условиях и простоте монтажа, применению типовых проектов и стандартных размеров.

Применяемые нормативно правовые акты:

Санитарные правила СП 2.1.3678-20;

Положение об организации оказания первичной медико-санитарной помощи, утвержденное приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 15 мая 2012 г. № 543;

Положение об организации оказания первичной медико-санитарной помощи детям, утвержденное приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 7 марта 2018 г. N 92н;

Письмо Министерства здравоохранения Российской Федерации от 30 ноября 2018 г. № 17-9/8798 «О лицензировании модульной конструкции фельдшерско-акушерского пункта как объекта движимого имущества» и др.

За период с 2022 года по настоящее время в рамках различных региональных проектов и государственных программ Иркутской области, а также за счет внебюджетных источников, в регионе создано 62 ФАПа и врачебных амбулаторий/

2. Министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области

Министерством широко применяется практика строительства модульных быствозводимых конструкций для строительства вспомогательных строений, сооружений (банно-прачечных комплексов, пищеблоков, модульных туалетов) в областных социальных учреждениях.

Указанное обстоятельство позволяет за короткое время (в отличие от строительства капитальных объектов) создать благоприятные условия для проживания пациентов социальных учреждений, эффективно расходовать средства областного бюджета.

При создании таких объектов руководствуются следующими нормативными документами:

1. ГОСТ Р 58759-2019 «Здания и сооружения мобильные (инвентарные);
2. ГОСТ Р 58760-2024 «Здания мобильные (инвентарные). Общие технические условия» (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 12.12.2019 № 1390- ст;
3. ГОСТ 58760-2024 «Здания мобильные (инвентарные). Общие технические условия» (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 14.02.2024 № 218-ст);
4. ГОСТ Р ИСО 6707-1-2020 «Здания и сооружения. Общие термины» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 24.12.2020 № 1388-ст);
5. ГОСТ Р 71617-2024 «Модульные здания и конструкции. Термины и определения. Классификация» (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 18.09.2024 № 1255- ст).

3. Министерство образования Иркутской области

В соответствии с Положением о лицензировании образовательной деятельности, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 года № 1490 (далее – Положение о

лицензировании), одним из лицензионных требований, предъявляемых к соискателю лицензии, лицензиату на осуществление образовательной деятельности, является наличие на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений, необходимых для осуществления образовательной деятельности по заявленным к лицензированию образовательным программам.

Согласно Федеральному закону от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» государственная регистрация права собственности осуществляется только в отношении объектов недвижимого имущества (зданий, строений, сооружений). Модульные конструкции представляют собой объекты, состоящие из элементов (модулей), которые после сборки (установки) будут отвечать признакам объекта недвижимого имущества или которые после сборки (установки) могут быть демонтированы и перемещены без нанесения несоразмерного вреда имуществу. Указанные объекты не будут являться объектами недвижимого имущества.

Согласно позиции Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки для выполнения лицензионного требования, предусмотренного подпунктом «а» пункта 5, подпунктом «а» пункта 7 Положения о лицензировании, соискателю лицензии или лицензиату необходимо наличие на праве собственности или ином законном основании (оперативное управление, хозяйственное ведение, аренда, субаренда, безвозмездное пользование) объекта недвижимого имущества.

Согласно информации, полученной от Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр), при решении вопроса об отнесения вещи к объекту недвижимости следует обратить внимание на сложившуюся судебную практику.

В соответствии с позицией Верховного Суда Российской Федерации при решении вопроса о признании вещи недвижимостью независимо от осуществления государственной регистрации права собственности на нее необходимо установить наличие у нее признаков, способных относить ее в силу природных свойств или на основании закона к недвижимым объектам (пункт 38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25). Верховным Судом Российской Федерации отмечается, что для признания имущества недвижимым необходимо представить доказательства возведения его в установленном законом и иными нормативными актами порядке на земельном участке, предоставленном для строительства объекта недвижимости, с получением разрешительной документации (например, определения Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2015 года № 304-ЭС15-11476, от 2 февраля 2021 года № 306-ЭС20-23816).

В соответствии с положениями статей 51 и 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) для строительства, реконструкции объектов капитального строительства необходимо получение разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации,

изложенной в определении от 2 февраля 2021 года № 306-ЭС20-23816, сборноразборные сооружения не являются объектами капитального строительства.

Также необходимо отметить судебную практику, согласно которой право собственности на модульное сооружение, зарегистрированное в Едином государственном реестре недвижимости, признано отсутствующим, поскольку данное сооружение не является объектом недвижимости (определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 августа 2021 года № 304-ЭС21-14406).

По итогам проработки вопроса Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2024 года № 827 внесено изменение в Положение о лицензировании в части возможности реализовывать в некапитальных строениях, сооружениях образовательные программы дошкольного и начального общего образования для обучающихся, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, ведущим кочевой и (или) полукочевой образ жизни, в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

На основании вышеизложенного реализация механизма возведения модульных конструкций для использования в качестве объектов образования влечет за собой отсутствие на праве собственности или ином законном основании объектов недвижимого имущества и как следствие является несоблюдением лицензионного требования, предусмотренного подпунктом «а» пункта 5, подпунктом «а» пункта 7 Положения о лицензировании, что является основанием для отказа в предоставлении лицензии на осуществление образовательной деятельности.

Вместе с тем целесообразно строительство зданий с применением быстровозводимых технологий, которые будут иметь прочную связь с землей (строительство которых будет осуществляться на фундаменте), в отношении которых будет получено разрешение на строительство и разрешение на ввод объекта в эксплуатацию, такие объекты будут являться объектами капитального строительства, право собственности на которые будет зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости.

Требования по технологии возведения вспомогательных строений, сооружений (гараж, пищеблок) отсутствуют.

4. Министерство спорта Иркутской области

При создании быстровозводимых модульных спортивных сооружений министерство руководствуется следующими нормативными документами:

– Порядок предоставления и распределения субсидий из областного бюджета местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области на создание быстровозводимых спортивных сооружений в 2025 году, утвержденный постановлением Правительства Иркутской области от 14 февраля 2025 года № 132-пп;

– Порядок предоставления и распределения субсидий из областного бюджета местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области на закупку и монтаж оборудования для создания «умных» спортивных площадок, утвержденный постановлением Правительства Иркутской области от 31 января 2025 года № 77-пп.

Анализ практики возведения быстровозводимых спортивных сооружений на территории Иркутской области показал, что проектные организации, организации-производители комплектов быстровозводимых спортивных сооружений осуществляют проектирование и производство комплектов быстровозводимых спортивных сооружений индивидуализированно в каждом конкретном случае, в соответствии с техническим заданием, и с учетом потребности заказчика (в том числе учитываются природно-климатические условия места нахождения заказчика), а также предоставляется исчерпывающая информация о порядке возведения и эксплуатации быстровозводимых спортивных сооружений в отношении каждого конкретного комплекта.

Учитывая данные обстоятельства широкое применения быстровозводимых спортивных сооружений нецелесообразно.

5. Министерство культуры Иркутской области

В соответствии с п 4 ч. 2 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ экспертиза не проводится в отношении проектной документации отдельно стоящих объектов капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров и которые не предназначены для проживания граждан и осуществления производственной деятельности.

В соответствии с ч.2.2 ст.49 Градостроительного кодекса РФ в случае, если объекты капитального строительства, указанные в пунктах 4 и 5 части 2 настоящей статьи, относятся к объектам массового пребывания граждан, экспертиза проектной документации на осуществление строительства, реконструкции указанных объектов капитального строительства является обязательной.

Ограничение на 49 мест обусловлено критериями отнесения сооружений к объектам массового пребывания людей, так к объектам с массовым пребыванием людей относятся здания, где одновременно могут находиться 50 и более человек в соответствии с приказом Минстроя от 10.04.2020 N 198/пр. Таким образом возведение таких объектов целесообразно в небольших населённых пунктах с числом жителей до 10000 человек.

Министерство считает актуальным вопрос приобретения модульных конструкций для размещения в них домов культуры. Также существует потребность в приобретении модульных зданий сельских библиотек.

Однако эксплуатационные характеристики уступают объектам капитального строительства из иных материалов (бетонные блоки, дерево, каркас) в части меньшего срока эксплуатации, больших теплопотерь и соответственно ограничениях по использованию в северных районах.

Министерством культуры Иркутской области подготовлен проект постановления Правительства Иркутской области «Об установлении Порядка предоставления и распределения субсидий из областного бюджета местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области на приобретение и оснащение модульных конструкций для размещения в них культурно-досуговых учреждений в малочисленных населенных пунктах». Приблизительная стоимость 1 объекта составляет 25 – 40 млн рублей (с учетом приобретения необходимого оборудования и ввода объекта).

Вывод: В связи с наличием нормативно правовой базы, принятой на уровне Министерства здравоохранения Российской Федерации, определяющей возможность использования быстровозводимых модульных конструкций для организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому и детскому населению, министерство здравоохранения Иркутской области широко применяет практику возведения модульных конструкций для создания фельдшерско-акушерских пунктов и врачебных лабораторий.

В тоже время использование быстровозводимых модульных конструкций практически не применимо для **создания объектов образования** (не соответствует требованиям Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 года № 1490 и другим нормативно правовым документам) **и объектов культуры** с единовременным массовым пребыванием людей (50 человек и более) (требования статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации).