



НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ
ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

**Президент
Национального объединения строителей**


(подпись) **Н.Г. Кутын**
« 12 » 2015 г.

Утверждено
Экспертным Советом Национального объединения
строителей по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере
(протокол № 23 от 10 февраля 2015 г.)

Заключение

**по результатам правовой экспертизы проекту федерального закона
№ 642612-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты
Российской Федерации в части совершенствования государственного
кадастрового учета объектов недвижимости»**

Экспертным Советом Национального объединения строителей по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза проекта федерального закона № 642612-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного кадастрового учета объектов недвижимости» (далее – проект закона,

законопроект). Законопроект внесен в Государственную Думу Правительством Российской Федерации.

Правовая экспертиза проводилась в период с 17.11.2014 по 09.02.2015 на основании Положения об Экспертном Совете и в соответствии с Протоколом заседания Экспертного Совета № 21 от 17.11.2014 рабочей группой в составе:

1. Забелин А.В.
2. Глушков А.Н.
3. Разумова Н.М.

При подготовке данного заключения Экспертный Совет проанализировал текст законопроекта № 642612-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного кадастрового учета объектов недвижимости» и пояснительную записку к нему.

При подготовке заключения были использованы экспертные мнения, предоставленные Управлениями Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Красноярской и Челябинской областей.

Из пояснительной записки следует, что проект закона подготовлен Минэкономразвития России во исполнение пунктов 13.1, 19.1, 19.2 плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее - План мероприятий), утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. № 2236-р (в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2014 г. № 527-р).

В соответствии с пунктом 13.1 Плана мероприятий предусмотрены разработка и принятие федерального закона и ведомственного нормативного правового акта, направленных на закрепление на законодательном уровне и уровне подзаконного акта возможности утверждения перечня видов (типов) объектов, строительство (размещение) которых осуществляется без разрешения

на строительство, и сведения о которых не вносятся в государственный кадастр недвижимости.

Пунктом 19.1 Плана мероприятий предусмотрена разработка и принятие проекта федерального закона, направленного на закрепление на законодательном уровне требования об утверждении границ охранных и защитных зон одновременно с принятием решения о разрешении на ввод объекта в эксплуатацию, если функционирование такого объекта требует установления охранных и защитных зон, а также введения порядка установления охранных и защитных зон для объектов, в отношении которых ввод в эксплуатацию не требуется.

По мнению авторов законопроекта, отсутствие нормативно-правового регулирования по данным вопросам на практике приводит к негативным последствиям, связанным с нарушением при строительстве и эксплуатации объектов недвижимого имущества особого режима использования земель, установленного в границах зон с особыми условиями использования территорий, а также с невозможностью выявлять и предотвращать негативное воздействие от осуществления хозяйственной и иной деятельности на земельные участки владельцами объектов недвижимого имущества в тех случаях, когда указанные зоны не были установлены.

Экспертный совет приходит к выводу об актуальности описанной проблематики и необходимости принятия изменений в законодательство, устраняющих обозначенные пробелы в регулировании.

Экспертный совет поддерживает идею совершенствования законодательства о государственном кадастровом учете объектов недвижимого имущества, в том числе в части внесения в государственный кадастр недвижимости сведений о границах зон с особыми условиями использования территорий.

Экспертным советом учтено, что законопроект принят Государственной Думой РФ в первом чтении.

Однако Экспертный совет считает необходимым отметить следующее:

1) Законопроект дополняет статью 20 Федерального закона от 18 июня 2001 года №78-ФЗ «О землеустройстве» нормой, позволяющей определить источник финансирования для разработки карты (плана) зон с особыми условиями использования территорий.

Предлагаемое законопроектом решение об отнесении расходов на составление указанных карт (планов) к расходам застройщика или собственников ранее введенных в эксплуатацию объектов соответствует принципу несения бремени содержания объектов недвижимости собственниками данных объектов. Однако на практике реализация данного положения приведет к издержкам и удорожанию строительства и дальнейшей эксплуатации объектов недвижимости.

Карта (план) объекта землеустройства является документом, отображающим в графической и текстовой формах местоположение, размер, границы объекта землеустройства и иные его характеристики, то есть землеустроительным документом. Объектами землеустройства являются территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований, территории населенных пунктов, территориальные зоны, зоны с особыми условиями использования территорий. Сведения об объектах землеустройства носят публичный характер.

Основаниями проведения землеустройства в соответствии со статьей 4 Федерального закона «О землеустройстве» являются:

решения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о проведении землеустройства;

договоры о проведении землеустройства;

судебные решения.

Условия финансирования работ в отношении других видов землеустроительной документации законодательно не установлены.

Таким образом, источники финансирования землеустроительных работ определяются в соответствии с решением органов власти, решением суда или

договором в соответствии с общими нормами российского гражданского законодательства, а установление их в нормативном правовом акте специально в отношении Карты (плана) объекта землеустройства является излишним.

2) Проектом закона предлагается дополнить статью 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации нормами, позволяющими Правительству Российской Федерации устанавливать перечень видов (типов) объектов, для строительства которых не требуется разрешение на строительство, и в отношении которых не осуществляется государственный кадастровый учет.

Частью 17 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ установлены случаи, при которых не требуется выдача на строительство.

Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти не обладают полномочиями по установлению таких случаев, так как они не закреплены законодательством о градостроительной деятельности и положениями об этих органах.

Условием реализации данного предложения законопроекта, по мнению Экспертного совета, является внесение изменений в статью 6 Градостроительного кодекса РФ. Требуется включение полномочий по «установлению Перечня видов (типов) объектов, для строительства которых не требуется разрешение на строительство, и в отношении которых не осуществляется государственный кадастровый учет» именно в такой формулировке в перечень полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области градостроительной деятельности.

При этом Экспертный совет возражает против предоставления Правительству Российской Федерации таких полномочий.

По мнению Экспертного совета, инициатива по установлению перечня объектов, строительство которых осуществляется без получения разрешения на строительство, заслуживает поддержки. Но определение перечня объектов, которые возможно строить и в отношении которых не требуется осуществление кадастрового учета, не будет способствовать достижению целей «дорожной

карты» и законопроекта – совершенствованию кадастровых отношений и повышению общего качества сведений о недвижимом имуществе, содержащихся в государственном кадастре недвижимости.

Следует также отметить, что в законопроекте реализована концепция об установлении «перечня видов (типов) объектов, для строительства которых не требуется разрешение на строительство, и в отношении которых не осуществляется государственный кадастровый учет». Данная формулировка не согласуется с текстом Плана мероприятий, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. № 2236-р, которым предусматривается возможность «утверждения перечня видов (типов) объектов, строительство (размещение) которых осуществляется без разрешения на строительство, и сведения о которых не вносятся в государственный кадастр недвижимости.»

3) Законом проектом не вносятся предложения по изменению части 17 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ. При этом проект дополнений в указанную статью необоснованно подменяет понятия и вносит правовую неопределенность при толковании Градостроительного кодекса РФ. В действующей редакции кодекса установлено понятие «объект капитального строительства», а определение «видов (типов) объектов» не существует.

В этой связи по мнению Экспертного совета, целесообразно норму о видах (типах) объектов недвижимости, сведения о которых не вносятся в государственный кадастр недвижимости, установить не в Градостроительном кодексе РФ, а в Федеральном законе от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости", так как эти предложения относятся к сфере кадастровых отношений.

Экспертный совет считает возможным статью 1 указанного закона дополнить частью 8 предлагаемого содержания п. 17.1 законопроекта. При реализации данного предложения внесение дополнительных изменений в Градостроительный кодекс не потребуется, так как такие полномочия в соответствии с требованиями п. 8) статьи 6 Градостроительного кодекса РФ

будут отнесены соответствующим федеральным законом к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации.

При этом во избежание неоднозначного толкования и повышения качества ведения кадастра недвижимости, обеспечения полноты и единства сведений кадастра, целесообразно ввести норму об общей процедуре передачи сведений (приравненной к процедуре кадастрового учета) об объектах недвижимости в случае, если они отнесены Правительством РФ к объектам, в отношении которых не ведется государственный кадастровый учет (или сведения о которых не вносятся в кадастр недвижимости).

4) Экспертный совет поддерживает внесение норм о порядке установления границ зон с особыми условиями использования территорий, однако считает, что в отношении ранее построенных объектов целесообразно внести в Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Для этого предлагается из пункта 1 статьи 2 законопроекта исключить статью 17.2, а статью 25 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» дополнить пунктом 13 следующего содержания:

«13. Для установления зоны с особыми условиями использования территорий в отношении объекта, для строительства которого не требуется разрешение на строительство и в отношении которого не осуществляется государственный кадастровый учет, собственнику такого объекта необходимо направить заявление об установлении границ таких зон и карту (план) зоны с особыми условиями использования территорий, предусмотренную статьей 20 Федерального закона "О землеустройстве", в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченные на установление границ таких зон.

После принятия решения об установлении границ зоны с особыми условиями использования территорий указанными уполномоченными исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, сведения о таких зонах направляются в федеральный орган

исполнительной власти, уполномоченный в области ведения государственного кадастра недвижимости, в порядке, установленном настоящим федеральным.»

5) Законом предусматривается, что обязательным приложением к разрешению на ввод объекта в эксплуатацию является технический план объекта капитального строительства, подготовленный в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости».

Это требование согласуется с частью 1 статьи 41 Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости", в соответствии с которой именно технический план является документом, в котором содержатся наиболее полные сведения о здании, сооружении, помещении или объекте незавершенного строительства, которые впоследствии включаются в государственный кадастр недвижимости.

Несмотря на это, установление данного требования в общей норме Градостроительного кодекса РФ является излишним.

Частью 4 статьи 55 Градостроительного кодекса предусмотрено, что «Правительством Российской Федерации могут устанавливаться помимо предусмотренных частью 3 настоящей статьи иные документы, необходимые для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, в целях получения в полном объеме сведений, необходимых для постановки объекта капитального строительства на государственный учет.»

В соответствии с данной нормой Постановлением Правительства РФ от 1 марта 2013 г. N 175 "Об установлении документа, необходимого для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию" уже установлено, что «документом, необходимым для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, помимо документов, предусмотренных частью 3 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации, является технический план, подготовленный в соответствии с требованиями статьи 41 Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости".

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Национального объединения строителей по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере,

Экспертный Совет не поддерживает законопроект в предложенной редакции. Проект закона может быть рекомендован к принятию Государственной Думой РФ при условии его значительной доработки с учетом изложенных замечаний и предложений.

Председатель Экспертного Совета
Национального объединения строителей
по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере

А.Н. Глушков

Руководитель рабочей группы

А.В. Забелин