



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**

А.Ю. Молчанов

(подпись)

«16» 05 2018 г.

Утверждено

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол № 59 от «16» мая 2018 г.)

Заключение

**по результатам правовой экспертизы законопроекта № 302153-7
«О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской
Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
(в части упрощения строительства объектов индивидуального
жилищного строительства, совершенствования механизма
государственного строительного надзора и сноса
объектов капитального строительства)**

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза законопроекта № 302153-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части упрощения строительства объектов индивидуального жилищного строительства, совершенствования механизма государственного строительного надзора и сноса объектов капитального строительства) (далее – законопроект).

Исследование проводилось в период с 14.03.2018 по 16.05.2018 на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Глушков А.Н. – руководитель рабочей группы;
- 2) Бандорин Л.Е.;
- 3) Кондратьева И.В.;
- 4) Курикалов Ю.Л.;
- 5) Мешалов А.В.;
- 6) Федорченко М.В.

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал текст законопроекта и пояснительную записку к нему, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Федеральный закон № 218-ФЗ), иные нормативные правовые акты.

Законопроект внесён в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации 01.11.2017 и 21.12.2017 принят в первом чтении. К настоящему времени текст законопроекта для рассмотрения во втором чтении в системе обеспечения законодательной деятельности (<http://sozd.parliament.gov.ru>) не опубликован.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, проектируемые изменения разработаны во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 17.05.2016 № Пр-1138ГС, данного по итогам заседания Государственного Совета по вопросам развития строительного комплекса и совершенствования градостроительной деятельности, а также ряда поручений Правительства Российской Федерации.

При этом основные проектируемые изменения направлены на:

– предотвращение случаев строительства многоквартирных домов под видом объектов индивидуального жилищного строительства (далее – объекты ИЖС) путём закрепления в Градостроительном кодексе Российской Федерации предельных параметров строительства (предельные этажность, высота) таких объектов, садовых домов, возводимых на садовых земельных

участках, жилых домов, возводимых на земельных участках, предоставленных для ведения личного подсобного хозяйства, введения запрета на выделение внутри объектов ИЖС квартир (блок-секций), а также путём закрепления понятия «объект ИЖС» в статье 1 указанного Кодекса;

– дифференциацию административных процедур, необходимых для строительства объектов ИЖС, в зависимости от параметров таких объектов, в частности, путём введения для объектов ИЖС площадью до 500 кв. м механизма уведомления о планируемом строительстве (вместо получения разрешения на их строительство) и в то же время путём установления для объектов ИЖС площадью свыше 500 кв. м необходимости разработки и экспертизы проектной документации по общим правилам, установленным законодательством о градостроительной деятельности;

– устранение правового пробела в части нормативного регулирования отношений, связанных с осуществлением сноса (демонтажа) объектов капитального строительства в рамках самостоятельного договора (отдельно от проекта строительства (реконструкции) здания, сооружения);

– установление механизма принудительного прекращения прав на земельный участок, на котором расположена самовольная постройка, в случае неисполнения решения о её сносе или приведении в соответствие с установленными требованиями, путём установления механизма изъятия указанного земельного участка и продажи его с публичных торгов.

По итогам рассмотрения законопроекта Экспертный Совет пришел к следующим выводам.

1. Действующий Градостроительный кодекс Российской Федерации определяет объекты ИЖС как отдельно стоящие жилые дома с количеством этажей не более чем три, предназначенные для проживания одной семьи. Данное определение содержится в нормах данного Кодекса, регулирующих порядок подготовки проектной документации объектов капитального строительства, а также проведения её экспертизы (часть 3 статьи 48, пункт 1 части 2 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Строительство объектов ИЖС осуществляется на основании разрешения на строительство, которое выдаётся на срок десять лет (см. часть 19 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В силу того, что строительство объектов ИЖС (в силу технических характеристик таких объектов) сопровождается наименьшими рисками причинения вреда жизни, здоровью, имуществу третьих лиц, нарушения публичных интересов, законодательством о градостроительной деятельности применительно к строительству указанных объектов предусматривается ряд норм, упрощающих порядок создания объектов ИЖС (например, отсутствие обязанности разработки для них проектной документации, отсутствие обязанности прохождения такой документацией экспертизы, в случае, если она была разработана в инициативном порядке, упрощённый порядок постановки объектов ИЖС на государственный кадастровый учёт и государственной регистрации прав на них (т.н. «дачная амнистия») и т.п.).

Исходя из изложенного, законодательные инициативы, направленные на оптимизацию административных процедур в сфере строительства объектов ИЖС, по мнению Экспертного Совета, заслуживают поддержки.

В равной степени заслуживает поддержки стремление публичной власти повысить степень правовой определённости в рассматриваемой сфере, а также пресечь случаи нарушения законодательства, выражающиеся в строительстве многоквартирных домов под видом объектов ИЖС, либо на земельных участках с разрешённым использованием «для объектов ИЖС».

Вместе с тем по проектируемым нормам имеется ряд концептуальных замечаний, которые, по мнению Экспертного Совета, должны быть учтены в процессе доработки законопроекта и его дальнейшего рассмотрения.

1.1. Проектируемым пунктом 36 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации вводится определение понятия «объект ИЖС (жилой дом)», согласно которому под таким объектом понимается отдельно стоящий жилой дом с количеством надземных этажей не более чем три, высотой не более двадцати метров и не состоящий из квартир или блок-секций.

По мнению Экспертного Совета, проектируемое определение является более конкретным по сравнению с закреплённым в действующей редакции

Градостроительного кодекса Российской Федерации. Исключение указаний на предназначенность дома для проживания одной семьи заслуживает положительной оценки в связи с отсутствием нормативного определения семьи. Положительной оценки заслуживает также уточнение, связанное с тем, что этажами признаются именно надземные этажи. По мнению Экспертного Совета, данное положение направлено на предотвращение возможных споров с органами публичной власти по вопросу о том, учитываются ли подземные этажи при определении соответствия дома определению объекта ИЖС.

В то же время спорными и требующими дополнительного обсуждения представляются проектируемые требования к высоте объекта (не более двадцати метров). В пояснительной записке указано, что норма об ограничении высоты объекта направлена на предотвращение случаев возведения объектов ИЖС с потенциально опасной высотой этажей, а также с использованием нетипичных архитектурных элементов (башен, шпилей).

Вместе с тем строительство объектов ИЖС высотой двадцать метров (сопоставимых по высоте с пятиэтажными многоквартирными домами), как представляется, не соответствует целям, обозначенным в пояснительной записке, в связи с чем указанный критерий должен быть снижен.

При этом возможность установить иное регулирование правилами землепользования и застройки на практике может быть нивелирована несовершенством указанных правил в ряде муниципальных образований.

По мнению Экспертного Совета, также целесообразно снизить до 250 кв. м значение площади объекта ИЖС, установленное в качестве критерия необходимости разработки проектной документации объекта ИЖС, направления такой документации на экспертизу, а также получения разрешения на строительство объекта (проектируемая редакция части 3 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

1.2. Проектируемой частью 13¹ статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусматривается, что проектная документация, подготовленная для строительства, реконструкции объекта ИЖС, садового дома, общая площадь которых составляет более чем 500 кв. м, должна

содержать информацию о том, что объект, дом не предназначены для раздела на квартиры или блок-секции. Учитывая достаточно большое значение площади, положенное в основу гипотезы соответствующей правовой нормы, а также принимая во внимание то, что внесение в проектную документацию указаний на невозможность выделения квартир или блок-секций само по себе не влечёт существенного удорожания проектных работ, Экспертный Совет считает целесообразным распространить проектируемую норму на случаи разработки проектной документацию любых объектов ИЖС (садовых домов), даже если проектная документация таких объектов разрабатывается по инициативе застройщика.

1.3. Одним из основных положений законопроекта является отмена необходимости получения разрешения на строительство для объектов ИЖС площадью не более 500 кв. м и введение процедуры уведомления органов власти, уполномоченных на выдачу разрешений на строительство, о начале и об окончании строительства указанных объектов.

Порядок направления застройщиком таких уведомлений регламентирован проектируемой статьёй 51¹, а также проектируемыми частями 14-20 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

По проектируемым нормам Экспертный Совет отмечает следующее.

Согласно части 3 проектируемой статьи 51¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации застройщик не обязан предоставлять в уполномоченный орган публичной власти правоустанавливающие документы на земельный участок, градостроительный план земельного участка (далее – ГПЗУ), схему планировочной организации земельного участка (предоставление этих документов обязательно согласно части 9 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации в действующей редакции). Экспертный Совет положительно оценивает освобождение застройщика от обязанности предоставления правоустанавливающих документов на земельный участок (поскольку уполномоченный орган имеет возможность самостоятельно получить сведения о правах застройщика на земельный участок из Единого государственного реестра недвижимости), а также ГПЗУ (поскольку

сведения о правовом режиме земельного участка, подлежащие отображению в ГПЗУ, доступны уполномоченному органу и могут быть им проверены).

1.4. Законопроектом предлагается установить механизм уведомления застройщиком органа публичной власти, уполномоченного на выдачу разрешений на ввод объекта в эксплуатацию, об окончании строительства (проектируемые части 14 - 20 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Данный механизм распространяется на объекты ИЖС, в отношении которых требуется направление застройщиком уведомления о начале строительства (то есть объекты площадью не более 500 кв. м). В отношении прочих объектов ИЖС необходимо получение разрешения на ввод в эксплуатацию.

К уведомлению об окончании строительства застройщик обязан приложить технический план объекта, который согласно проектируемой части 11¹ статьи 24 Федерального закона № 218-ФЗ заполняется на основании декларации и уведомления застройщика о планируемом строительстве объекта и ответного уведомления уполномоченного органа публичной власти. В ответ на уведомление об окончании строительства уполномоченный орган направляет застройщику уведомление о соответствии либо несоответствии построенного объекта требованиям законодательства о градостроительной деятельности (пункт 4 проектируемой части 18 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Направление застройщику уведомления о соответствии объекта ИЖС требованиям законодательства является необходимым условием для постановки объекта на государственный кадастровый учёт и для осуществления государственной регистрации прав.

При этом важно обратить внимание на проектируемые изменения в положения Федерального закона № 218-ФЗ. Так, законопроектом предлагается установить, что постановка объекта на государственный кадастровый учёт и осуществление государственной регистрации прав на него осуществляются одновременно и только по заявлению уполномоченного органа, направившего застройщику уведомление о

соответствии объекта требованиям законодательства (выдавшего разрешение на ввод объекта в эксплуатацию) (пункт 1 части 3, пункт 1 части 5 статьи 14 Федерального закона № 218-ФЗ в редакции законопроекта, проектируемые пункты 11 и 12 части 1 статьи 15 Федерального закона № 218-ФЗ). Таким образом, согласно проектируемым нормам застройщики любых объектов ИЖС (как требующих, так и не требующих получения разрешения на строительство) фактически оказываются отстранены от процесса внесения сведений об объекте в Единый государственный реестр недвижимости.

Экспертный Совет отмечает, что установление такого регулирования способно затруднить процесс оформления прав на объекты ИЖС и увеличить срок, необходимый для такого оформления, поскольку, как показывает практика постановки на кадастровый учёт многоквартирных домов, уполномоченные органы не всегда исполняют обязанность по направлению заявлений о совершении регистрационных действий, что вынуждает застройщика к дополнительному взаимодействию с указанными органами и создаёт для него дополнительные административные барьеры.

2. Экспертный Совет отмечает, что действующим законодательством о градостроительной деятельности отношения, связанные с осуществлением сноса (демонтажа) объектов капитального строительства, их частей, урегулированы исключительно в части сноса (демонтажа), необходимого для строительства, реконструкции других объектов капитального строительства.

На работы по сносу (демонтажу) в указанном случае разрабатывается проект организации работ по сносу или демонтажу объектов капитального строительства, их частей, который является частью проектной документации строящегося (реконструируемого) объекта капитального строительства в соответствии с пунктом 7 части 12 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации, пунктом 24 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87.

Отношения по сносу (демонтажу) объекта капитального строительства, который осуществляется в рамках самостоятельного договора, законодательством о градостроительной деятельности не урегулированы.

Частью 9 проектируемой статьи 55³⁰ Градостроительного кодекса Российской Федерации правовое регулирование осуществления сноса, не связанного со строительством (реконструкцией) другого объекта, чётко отграничивается от осуществления сноса, являющегося частью проектной документации строящегося (реконструируемого) объекта капитального строительства. Работы, связанные с таким сносом, согласно проектируемым положениям должны осуществляться в порядке, установленном главой 6 указанного Кодекса для строительства объектов капитального строительства.

Исходя из изложенного, Экспертный Совет считает проектируемые изменения своевременными и необходимыми, направленными на устранение описанного выше пробела в регулировании градостроительных отношений.

Вместе с тем по проектируемым нормам имеется ряд концептуальных замечаний, которые должны быть учтены в процессе подготовки законопроекта ко второму чтению.

2.1. Законопроектом предлагается ввести специальный (простой) уровень ответственности члена строительной саморегулируемой организации по компенсационному фонду возмещения вреда (проектируемый пункт 6 части 12 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Вместе с тем часть 12 статьи 55¹⁶ указанного Кодекса в действующей редакции дифференцирует размер вноса в компенсационный фонд возмещения вреда по критерию стоимости работ по одному договору строительного подряда, выделяя пять уровней ответственности. Проектируемый пункт вводит шестой уровень ответственности, но по иному критерию, никак не связанному со стоимостью работ по одному договору, что нарушает требования формальной логики (любая классификация должна быть основана на едином критерии), и может привести к спорным ситуациям при применении указанных норм на практике. Так, например, непонятно, какой уровень ответственности должен выбрать член саморегулируемой организации, планирующий осуществлять строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства по договорам строительного подряда и выполнять работы по сносу указанных объектов, который не связан со строительством, реконструкцией. При этом пункт 1

части 12 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации предлагается дополнить указанием только на возможность осуществления сноса объектов капитального строительства в процессе строительства, реконструкции, но не на возможность осуществления сноса, не связанного со строительством, реконструкцией. Таким образом, для возникновения права на осуществление сноса, не связанного со строительством, реконструкцией, член саморегулируемой организации по логике законопроекта должен выбрать «простой» уровень ответственности и осуществлять только снос.

Таким образом, согласно законопроекту ряд членов саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, сможет осуществлять только снос объектов капитального строительства.

По мнению Экспертного Совета, введение подобного регулирования нарушает логику, заданную Федеральным законом от 03.07.2016 № 372-ФЗ, основанную на том, что все члены саморегулируемой организации в области строительства вправе осуществлять как работы по строительству, так и работы по реконструкции, капитальному ремонту.

2.2. Экспертный Совет отмечает непоследовательность в вопросе об установлении правового регулирования заключения и исполнения договоров о сносе объектов капитального строительства с использованием конкурентных способов заключения договоров. Так, например, аналогичный рассмотренному выше (см. пункт 2.1 настоящего заключения) механизм не вводится применительно к компенсационному фонду обеспечения договорных обязательств саморегулируемой организации (часть 13 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации). Причины установления такого «несимметричного» регулирования исходя из проектируемых норм не очевидны и не раскрываются в пояснительной записке к законопроекту.

В то же время часть 3 статьи 55⁸ указанного Кодекса (в редакции законопроекта) предусматривает, что для выполнения работ по сносу член саморегулируемой организации должен иметь внесённые взносы в компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств. Часть 1

статьи 60¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции законопроекта) устанавливает, что саморегулируемая организация несёт ответственность из средств указанного компенсационного фонда, в том числе в случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) её членом обязательств по договору о сносе.

При этом законопроектом не предусмотрено дополнение пункта 3 части 1 статьи 55¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации указанием на договоры на осуществление сноса объектов капитального строительства, заключённые с использованием конкурентных способов заключения договоров, однако предусмотрено внесение соответствующих поправок в пункт 2 той же части 1, в часть 2 статьи 55¹⁶ указанного Кодекса.

По мнению Экспертного Совета, подобные противоречия могут привести к спорам об установлении заказчиками в документации о закупке требований к члену саморегулируемой организации в части уровня ответственности по компенсационному фонду обеспечения договорных обязательств для выполнения ими работ по договорам о сносе, заключаемым с использованием конкурентных способов заключения договоров.

2.3. Расширение сферы деятельности саморегулируемых организаций в области строительства требует внесения изменений в форму выписки из реестра членов саморегулируемых организаций, утверждённую приказом Ростехнадзора от 16.02.2017 № 58. Вместе с тем названный нормативный правовой акт отсутствует в Перечне нормативных правовых актов, внесение изменений в которые необходимо в связи с принятием проектируемых норм.

2.4. Частью 8 проектируемой статьи 55³⁰ Градостроительного кодекса Российской Федерации установлено, что в случае если снос объекта капитального строительства, расположенного на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленном гражданам или юридическим лицам, обеспечивается органом государственной власти, органом местного самоуправления, функции застройщика выполняют указанные органы или лица, с которыми указанными органами заключен договор на осуществление сноса объекта.

Аналогичное регулирование установлено частью 6 проектируемой статьи 55³² Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Закрепление возможности лица, с которым заключён договор на снос (подрядчика), осуществлять функции застройщика противоречит пункту 16 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой застройщиком выступает правообладатель земельного участка, за исключением случаев, когда застройщиком выступает орган публичной власти, передавший полномочия государственного (муниципального) заказчика иной организации – правообладателю земельного участка. Таким образом, случай, предусмотренный проектируемой нормой, не охватывается определением понятия «застройщик». В связи с этим требуется либо корректировка указанного определения, либо внесение соответствующих изменений в подпункт 5 пункта 1 статьи 39¹⁰ Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающего предоставление земельного участка лицам, с которыми в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» заключены гражданско-правовые договоры на строительство или реконструкцию объектов капитального строительства, на срок исполнения таких договоров.

2.5. Экспертный Совет полагает целесообразным конкретизировать положения части 3 проектируемой статьи 55³¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации, указав, что ответственность за осуществление перечисленных в указанной части действий несёт лицо, осуществляющее снос объекта капитального строительства. Представляется целесообразным объединить указанную часть с частью 7 той же статьи, которая определяет статус лица, осуществляющего снос объекта капитального строительства.

2.6. Часть 6 проектируемой статьи 55³¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации устанавливает, что членство в саморегулируемой организации не требуется для выполнения работ по сносу объекта капитального строительства на основании договоров на осуществление сноса, заключённых между лицами, указанными в части 2² статьи 52 данного Кодекса. Вместе с тем такая отсылка не покрывает собой случай, указанный

в пункте 3 части 2² статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которому не требуется членство в саморегулируемой организации юридических лиц, созданных публично-правовыми образованиями (кроме юридических лиц, предусмотренных пунктом 1 указанной части), в случае заключения такими лицами договоров строительного подряда в установленных сферах деятельности (в областях, для целей осуществления деятельности в которых созданы такие лица) (вне зависимости от того, с каким именно лицом заключается договор подряда).

В связи с этим проектируемая формулировка нуждается в уточнении.

2.7. Частью 4 проектируемой статьи 55³¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации закрепляется понятие «договор подряда на осуществление сноса», под которым понимается договор о сносе объектов капитального строительства, заключённый с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения.

Проектируемым пунктом 14⁴ статьи 1 указанного Кодекса предлагается установить, что под сносом объекта капитального строительства понимается его ликвидация путем разрушения (за исключением разрушения вследствие природных явлений либо противоправных действий третьих лиц), разборки и (или) демонтажа названного объекта, его частей.

Экспертный Совет отмечает, что в правоприменительной практике неоднозначным образом решается вопрос об отнесении работ по сносу объекта капитального строительства к строительным работам. Вместе с тем, по мнению Экспертного Совета, работы по сносу по своей сути и необходимым для их выполнения компетенциям в полной мере соответствуют иным строительным работам. В этой связи предлагается дополнить определение строительства (пункт 13 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации) указанием на то, что снос объекта также является строительством.

3. Значительная часть проектируемых норм направлена на решение проблемы самовольного строительства путём внесения существенных изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Земельный кодекс Российской Федерации. Признавая необходимость решения указанной

проблемы и внесения для этого изменений в законодательство, Экспертный Совет выражает ряд концептуальных замечаний по проектируемым нормам.

3.1. Экспертный Совет обращает внимание на необходимость рассмотрения проектируемых норм во взаимосвязи с проектом федерального закона № 301924-7 «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации (в части уточнения положений о самовольных постройках)» (далее – законопроект № 301924-7). До настоящего времени законопроект № 301924-7 в первом чтении не рассматривался.

Одним из важнейших положений законопроекта № 301924-7 вводится возможность приведения самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями (параметрами, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории или обязательными требованиями к параметрам постройки, предусмотренным законами), в то время как согласно статье 222 Гражданского кодекса Российской Федерации в действующей редакции такая постройка подлежит сносу. Единственным исключением, предусмотренным пунктом 3 указанной статьи, является признание права собственности на самовольную постройку судом, которое допускается только в том случае, если на день обращения в суд постройка соответствует установленным требованиям. Экспертный Совет поддерживает введение возможности приведения самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями, в особенности принимая внимание то, что понятие «самовольная постройка», закреплённое в пункте 1 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации, является весьма широким и позволяет признать самовольной постройкой создание объекта капитального строительства с любым, даже незначительным нарушением норм и правил (исходная редакция данной нормы, до принятия Федерального закона от 13.07.2015 № 258-ФЗ, предусматривала «существенность» нарушений).

Вместе с тем Экспертный Совет отмечает, что приведение самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями является особым процессом, регулирование которого вводимой законопроектом в Градостроительный кодекс Российской Федерации статьёй 55³² и

законопроектом № 301924-7 представляется недостаточным. Например, согласно части 8 проектируемой статьи 55³² Градостроительного кодекса Российской Федерации «приведение самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями осуществляется путём реконструкции объекта капитального строительства в порядке, установленном главой 6 настоящего Кодекса». Вопреки этому реконструкция самовольной постройки, то есть объекта, заведомо созданного с нарушением норм главы 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации, явно не может быть проведена в порядке, установленном данной главой (без установления существенных особенностей подобной реконструкции). Представляется также целесообразным предоставление органам местного самоуправления полномочия по выдаче в досудебном (административном) порядке предписания о приведении самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями. Порядок выдачи такого предписания должен быть установлен Градостроительным кодексом Российской Федерации. Лицо, осуществившее самовольную постройку, вправе будет обжаловать полученное предписание в суде.

3.2. Экспертный Совет считает необходимым подчеркнуть, что внесение проектируемых изменений в земельное законодательство и законодательство о градостроительной деятельности, устанавливающих порядок изъятия земельных участков должно осуществляться одновременно с внесением соответствующих изменений в гражданское законодательство.

Проектируемые нормы об изъятии земельных участков, находящихся в частной собственности, имеют своим основанием статью 285 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции законопроекта № 301924-7, которая распространяет действие указанной статьи на случаи неосуществления сноса самовольной постройки (приведения постройки в соответствие с нормативно установленными требованиями). При этом по проектируемым изменениям в статью 285 Гражданского кодекса Российской Федерации имеются замечания со стороны ответственного комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (Комитет по государственному строительству и законодательству), ряда

комитетов-соисполнителей (Комитет по энергетике, Комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления), а также со стороны Правового управления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Соответствующие заключения размещены на официальном сайте системы обеспечения законодательной деятельности (<http://sozd.parliament.gov.ru>).

Экспертный Совет положительно оценивает инициативу введения норм, допускающих изъятие земельных участков в связи с невыполнением решения о сносе самовольной постройки (о приведении её в соответствие с нормативно установленными требованиями), поскольку риск подобного изъятия послужит стимулом для исполнения решения суда. В настоящий момент именно несоразмерность негативных последствий провоцирует лиц, создавших самовольную постройку, к бездействию и дальнейшему воспрепятствованию исполнения законных требований.

Вместе с тем Экспертный Совет обращает внимание, что принудительное прекращение права частной собственности может осуществляться лишь в качестве исключительной меры воздействия.

Применение такой меры в каждом отдельном случае требует решения вопроса о соразмерности последствий самовольного строительства лишению лица принадлежащего ему недвижимого имущества. Для того чтобы быть соразмерными изъятию частной собственности, последствия такого строительства должны создавать явную угрозу общественным интересам. В то же время, как отмечено выше, определение понятия «самовольная постройка» в действующей редакции Гражданского кодекса Российской Федерации распространяется на случаи даже самых незначительных нарушений.

Кроме того, изъятие земельного участка в рассматриваемом случае может повлечь возложение на правообладателя ответственности за действия (бездействие) третьих лиц (например, арендатора земельного участка, создавшего самовольную постройку), что также не является допустимым.

В этой связи, по мнению Экспертного Совета, положения законопроекта об изъятии земельного участка должны быть доработаны в

целях соблюдения баланса публичных интересов и права частной собственности.

3.3. Законопроектом предлагается ввести запрет на внесение в правила землепользования и застройки изменений, предусматривающих установление применительно к территориальной зоне, в границах которой расположена такая постройка, вида разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства, предельных размеров земельных участков, предельных параметров разрешённого строительства, которым соответствуют вид разрешённого использования и параметры самовольной постройки, до сноса такой постройки или приведения её в соответствие с нормативно установленными требованиями (проектируемая часть 7 статьи 33 Градостроительного кодекса Российской Федерации). До этого же момента предлагается установить запрет на выдачу разрешений на условно разрешённый вид использования земельного участка, а также на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства, установленных градостроительным регламентом (проектируемые часть 11¹ статьи 39 и часть 6¹ статьи 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Экспертный Совет, разделяя стремление авторов законопроекта не допустить легализацию самовольных построек через применение норм главы 4 указанного Кодекса, считает, что установление соответствующих запретов допустимо только применительно к земельному участку, на котором расположена самовольная постройка. В связи с этим Экспертный Совет поддерживает внесение соответствующих изменений в статьи 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации и не поддерживает установление запрета на внесение изменения в градостроительный регламент территориальной зоны в целом. Внесение указанных изменений может быть обусловлено различными причинами, в том числе связанными с реализацией прав иных правообладателей объектов недвижимости, расположенных в границах той же территориальной зоны, либо публичных интересов.

Введение норм, блокирующих изменения градостроительного регламента территориальной зоны только лишь по причине их соответствия параметрам самовольной постройки, не представляется допустимым. В то же

время представляется возможным установить запрет на внесение указанных изменений по инициативе лица, обязанного снести самовольную постройку (привести её в соответствие с нормативно установленными требованиями), а также установить обязательность вынесения вопроса о самовольной постройке на публичные слушания (общественные обсуждения) по проекту изменений в правила землепользования и застройки (с обязательным отражением результатов такого обсуждения в протоколе публичных слушаний (общественных обсуждений) и в заключении об их результатах) и (или) установить обязательность согласования проекта изменений с органом государственного строительного надзора (государственного земельного надзора), направившим уведомление о выявлении самовольной постройки.

3.4. Законопроектом предлагается пункт 9 статьи 39⁸ Земельного кодекса Российской Федерации (определяющий порядок расчёта срока предоставления земельного участка, в соответствии с основным видом разрешённого использования которого предусмотрено строительство зданий, сооружений, в аренду на аукционе на право заключения договора аренды земельного участка) дополнить указанием на необходимость учёта при определении срока аренды также предельных сроков, необходимых арендатору для сноса самовольной постройки (приведения её в соответствие с нормативно установленными требованиями), которые определены проектируемым пунктом 7¹ статьи 39⁸ Земельного кодекса Российской Федерации. Между тем из сформулированной нормы не представляется достаточно понятным, как именно необходимо производить учёт указанных предельных сроков.

Кроме того, следует обратить внимание на то, что пунктом 9 статьи 39⁸ указанного Кодекса срок аренды устанавливается фиксированно, без использования формулировок «не превышающий» и т.п., допускающих определённую степень усмотрения правоприменителя. Однако такими формулировками предлагается дополнить механизм расчёта, указанный в пункте 9 статьи 39⁸ Земельного кодекса Российской Федерации, что, по мнению Экспертного Совета сделает порядок определения срока аренды земельных участков недостаточно определённым.

4. Некоторые нормы законопроекта посвящены регулированию отношений, связанных с осуществлением государственного строительного надзора, и другим вопросам регулирования градостроительных отношений.

4.1. Законопроектом предполагается расширить сферу осуществления государственного строительного надзора, во-первых, включив в неё объекты, экспертиза проектной документации которых не требуется, в том числе тех, строительство которых не требует разрешения, а во-вторых, возложив на органы государственного строительного надзора обязанность выявлять объекты, обладающие признаками самовольной постройки и направлять в органы местного самоуправления уведомления о выявлении таких объектов.

Проектируемыми нормами установлено, что проверка объектов, экспертиза проектной документации которых не требуется, осуществляется при наличии оснований, предусмотренных подпунктами «б», «в» пункта 2, подпунктами «б», «в» пункта 3 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также в случае поступления информации о нарушении установленных параметров разрешённого строительства.

Вместе с тем связь между указанными выше основаниями проверки и описанным в проектируемых нормах предметом проверки не является очевидной. Так, например, подпункт «в» пункта 2 части 5 статьи 54 указанного Кодекса говорит о выявлении случаев привлечения денежных средств граждан в нарушение законодательства о долевом строительстве. Указанное основание проверки никак не связано с описанием предмета такой проверки (проектируемые части 6¹ и 6² статьи 54 указанного Кодекса). Предмет проверки не вполне коррелирует и с основанием, описанным в подпункте «б» пункта 2 части 5 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации (факты произошедшей аварии, нарушений технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации при выполнении работ в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, в том числе нарушений обязательных требований к применяемым строительным материалам, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и

юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу либо повлекли причинение такого вреда). Представляется, что предмет проверки в этом случае должен быть шире, чем он описан в проектируемых частях 6¹ и 6² статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Исходя из изложенного, представляется, что основной целью расширения сферы государственного строительного надзора является возложение на надзорные органы полномочий по выявлению объектов, обладающих признаками самовольных построек. По мнению Экспертного Совета, возложение на органы государственного строительного надзора данной несвойственной для них функции может повлечь перегрузку таких органов, отвлечение их от выполнения основных функций. Кроме того, введение норм, позволяющих гражданам направлять обращения об объектах, не соответствующих по их мнению требованиям градостроительных регламентов, может привести к возникновению попыток недобросовестных граждан решить споры с правообладателями соседних объектов недвижимости через направление обращений о выявлении объектов, не соответствующих по их мнению требованиям градостроительных регламентов, в органы государственного строительного надзора, а не через суд.

4.2. Законопроектом предлагается дополнить статью 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации частью 5², согласно которой при проведении экспертизы проектной документации осуществляется оценка такой документации на соответствие требованиям (часть 5 той же статьи), действовавшим на дату выдачи ГПЗУ, при условии, что с указанной даты прошло не более полутора лет. Иными словами, устанавливается своеобразный «мораторий», в течение которого изменения обязательных требований не имеют (для целей проведения экспертизы) юридического значения и не препятствуют выдаче положительного заключения экспертизы.

Проектируемая норма, как представляется, направлена на снижение расходов застройщика, которые могут возникать на этапе проектирования в связи с непредвиденным изменением нормативно установленных требований

к объекту капитального строительства и возникновения в связи с этим необходимости внесения корректировок в проектную документацию.

Привязка обязательных требований к дате выдачи ГПЗУ объясняется, очевидно, тем, что ГПЗУ является одним из документов, на основании сведений которого осуществляется архитектурно-строительное проектирование (часть 11 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Кроме того, нормы, сходные с проектируемыми, введены и применительно к использованию самой информации, содержащейся в ГПЗУ для проектирования и для получения разрешения на строительство. Так, согласно части 10 статьи 57³ Градостроительного кодекса Российской Федерации информация, указанная в ГПЗУ, может быть использована для перечисленных целей в течение трёх лет со дня его выдачи.

Вместе с тем Экспертный Совет обращает внимание на следующее.

В соответствии с частью 5 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации предметом экспертизы являются оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов.

Таким образом, целью экспертизы проектной документации является проверка указанной документации на соответствие установленным требованиям к безопасности объектов капитального строительства, выполнение которых необходимо в целях обеспечения безопасности жизни и здоровья неопределённого круга лиц, использующих объект капитального строительства и (или) находящихся в зоне потенциального воздействия такого объекта. По мнению Экспертного Совета, установление норм, позволяющих не применять действующие на момент поступления проектной документации на экспертизу требования к безопасности, повлечёт признание необоснованного приоритета экономических интересов субъектов хозяйственной деятельности над общественно значимыми интересами

по обеспечению безопасности, что не является допустимым. В связи с этим проектируемые нормы в текущей редакции не могут быть поддержаны.

4.3. Законопроектом предлагается дополнить пункт 22 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, определяющий правовой статус технического заказчика, отсылкой к части 2¹ статьи 52 указанного Кодекса, устанавливающей возможность выполнения работ по договорам строительного подряда на сумму, не превышающую 3 млн руб., лицами, не являющимися членами саморегулируемых организаций. Вместе с тем часть 2¹ статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации не содержит каких-либо указаний на технического заказчика, а также на договор о выполнении его функций, при этом внесение в неё соответствующих изменений не предусматривается.

Аналогичное замечание касается дополнения рассматриваемого пункта отсылкой к части 5 проектируемой статьи 55³¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации, разрешающей лицам, не являющимся членами саморегулируемых организаций, выполнять работы по договорам подряда на осуществление сноса на сумму, не превышающую 1 млн руб.

По мнению Экспертного Совета, внесение изменений в нормы, касающиеся правового статуса технического заказчика, не относится к предмету регулирования законопроекта, вследствие чего указанные положения законопроекта должны быть исключены.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет полагает целесообразным принятие законопроекта в представленной редакции при условии его доработки с учётом изложенных в настоящем заключении замечаний.

Председатель Экспертного Совета
Ассоциации «Национальное объединение
строителей» по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере



А.Н. Глушков