



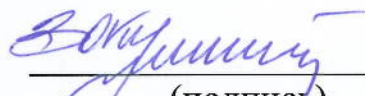
**НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ
ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ
ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

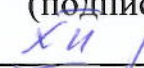
Согласовано

Экспертным Советом НОСТРОЙ по
вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере
(протокол № 13 от 12 декабря 2013 г.)

Утверждено

Вице-Президент НОСТРОЙ
В.С. Опекунов



(подпись)
« 18 »  2013 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по результатам правовой экспертизы проекта федерального закона
№ 304493-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты
Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия
земельных участков для государственных или муниципальных нужд»**

Экспертным Советом НОСТРОЙ по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза проекта федерального закона № 304493-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных

или муниципальных нужд» (далее – законопроект), принятого Государственной Думой в первом чтении, и направленного на устранение недостатков, неясностей и неточностей правового регулирования порядка изъятия земельных участков и иных объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд, а также порядка изъятия земельных участков, используемых ненадлежащим образом. При этом под ненадлежаще используемыми понимаются земельные участки, которые используются способами, причиняющими вред окружающей среде и почве, земельные участки, предназначенные для строительства и ведения сельского хозяйства и не используемые для соответствующих целей.

Правовая экспертиза проводилась в период с 06.09.2013 по 10.12.2013 на основании Положения об Экспертном Совете и в соответствии с Протоколом заседания Экспертного Совета № 10 от 06.09.2013 экспертной группой в составе:

Глушкова А.Н. - председателя Совета НП СРО «САМОРЕГУЛИРУЕМАЯ КОРПОРАЦИЯ СТРОИТЕЛЕЙ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ» (руководитель);

Кузьма И.Е. - исполнительного директора НП «Орловское региональное объединение строителей»;

Курикалова Ю.Л. - заместителя директора по правовым вопросам СРО НП «Инженерные системы – монтаж»;

Мацелевича С.В. - генерального директора НП «СРО «Первая гильдия строителей»;

Терешина Н.В. - юриста СРО НП «Объединение строителей Тульской области»;

Тефикова К.Э. - юриста СРО НП «Строителей Воронежской области»;

Федорченко М.В. - генерального директора Некоммерческого партнерства «Строительное региональное партнерство».

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал текущую редакцию законодательных актов, в которые предложено внести изменения законопроектом, текст законопроекта и пояснительную записку к нему.

По мнению разработчиков, предлагаемый законопроект восполняет пробелы и устанавливает более простой и четкий порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, одновременно повышая уровень и качество гарантий лицам, чьи права подлежат прекращению в связи с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Проект предусматривает многочисленные поправки в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК), Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК), Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», Жилищный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Проект предполагает изменение четырех статей ГК, посвященных изъятию недвижимого имущества, и полную отмену еще одной (статья 283). Таким образом, предлагается полностью изменить предусмотренное действующим гражданским законодательством регулирование отношений по изъятию недвижимого имущества. Взамен авторы законопроекта предлагают установить в законодательстве следующую схему изъятия недвижимости и прекращения прав на нее. Новый способ изъятия предполагает введение неизвестного действующему праву ключевого субъекта, ходатайствующего об изъятии участка. Проект определяет его как «организация/юридическое лицо, осуществляющая действия, необходимые для изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд». При этом указанное лицо наделяется широчайшими полномочиями, в том числе:

- 1) инициирует процесс изъятия недвижимости;
- 2) обращается от имени правообладателя без доверенности с заявлением о проведении кадастрового учета земельных участков, подлежащих изъятию или с заявлением об уточнении границ земельных участков, подлежащих изъятию;
- 3) готовит и заключает соглашение о выкупе земельных участков или соглашения о возмещении убытков в связи с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд либо соглашение о перераспределении земельных участков (далее - соглашение об изъятии недвижимости);
- 4) выступает заказчиком работ по оценке изымаемого земельного участка и находящихся на нем объектов недвижимости либо оценки прекращаемых прав и размера убытков, причиняемых изъятием земельных участков и находящихся на нем объектов недвижимости, а также по оценке недвижимого имущества, предоставляемого взамен изымаемого недвижимого имущества;
- 5) обращается без доверенности с заявлением о государственной регистрации права собственности Российской Федерации, права собственности субъекта Российской Федерации или права муниципальной собственности на изъятый земельный участок и (или) иной объект недвижимого имущества, если изъятие для государственных или муниципальных нужд осуществлялось путем выкупа земельного участка за счет средств соответственно федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, муниципального бюджета, а также о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

При этом по смыслу предполагаемой статьи 55.2 ЗК, организация, осуществляющая действия, необходимые для изъятия земельного участка, посредством выкупа, приобретает право собственности на данный земельный участок и находящиеся на нем объекты недвижимости, если иное не предусмотрено федеральным законом. Организация, осуществляющая действия, необходимые для изъятия земельного участка, которая является государственным (муниципальным) учреждением, государственным (муниципальным) унитарным предприятием, иным юридическим лицом в случаях предусмотренных федеральными законами, приобретает права и обязанности от имени соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования. При этом выдача доверенности не требуется.

Таким образом, в соответствии с законопроектом, недвижимость изымается не в государственную или муниципальную собственность, но непосредственно в частную, если иное прямо не предусмотрено соглашением об изъятии, которое составляется лицом, обеспечивающим изъятие. Изымается земельный участок в пользу лица, которое инициировало сам процесс изъятия и определило размер компенсации за изымаемое имущество. Кроме того, в соответствии с законопроектом соглашение об изъятии недвижимости должно предусматривать субсидиарную ответственность Российской Федерации или муниципального образования за выплату выкупной цены и (или) возмещение убытков, причиняемых изъятием земельного участка. Таким образом, законопроект допускает ситуацию, когда государство или муниципалитет будут нести ответственность за выкуп недвижимости в пользу стороннего лица – инициатора изъятия.

Предполагаемая возможность инициирования выкупа земель для государственных и муниципальных нужд, а так же передача полномочий по осуществлению необходимых действий третьим лицам является положительным явлением для совершенствования законодательства в данной

сфере. Однако, Экспертный Совет приходит к выводу, что конструкция, предложенная законопроектом, обладает значительным перевесом в сторону защиты интересов лиц, инициирующих изъятие земель с последующим их переходом в собственность данного лица. Таким образом, законопроект противопоставляет частным интересам собственника не публичные интересы, а частные интересы определенных лиц. Данная ситуация с точки зрения Экспертного Совета является недопустимой.

Указанная выше конструкция была бы приемлема для оформления земельных участков, необходимых для строительства инженерных коммуникаций в рамках утвержденного проекта планировки территории, поскольку статьей 23 ЗК не предусмотрено установление публичного сервитута для данной цели. Вместе с тем, установление публичного сервитута является более удобной процедурой предоставления земельных участков для строительства инженерных коммуникаций, поскольку по окончании строительства сети поступают на баланс ресурсоснабжающей организации.

В соответствии с частью 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Статья 49 ЗК устанавливает, что изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд допускается только в исключительных случаях. Таким образом, во главу угла законопроект должен ставить защиту интересов лиц, чьи права подлежат прекращению в связи с изъятием земельного участка. По мнению разработчиков, принятие данного законопроекта повысит уровень и качество гарантий указанным лицам. Вместе с тем, ряд его положений оставляют возможность их двойного толкования, следовательно, неверного применения. Так, предлагаемой редакцией статьи 11.1 Федерального закона "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" устанавливается, что при расчете рыночной стоимости земельного участка и (или) иного недвижимого имущества,

изымаемого для государственных или муниципальных нужд, не подлежат учету изменения рыночной цены, явившейся следствием улучшений и строительства новых объектов недвижимости, осуществленных собственником и иным правообладателем после направления соглашения о выкупе недвижимого имущества или о возмещении убытков, связанных с изъятием земельного участка или иного недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд. В отношении пользования и распоряжения земельным участком, подлежащим изъятию, законопроект также предлагает внести изменения в статью 280 ГК, отнеся риск затрат и убытков, связанных с новым строительством, реконструкцией или иных улучшений на земельном участке со дня направления ему проекта соглашения о выкупе земельного участка. Таким образом, законопроект ограничивает права лица, чьи права подлежат прекращению в связи с изъятием земельного участка не с момента государственной регистрации решения об изъятии земельного участка, а со дня направления последнему проекта соглашения. Обязанность по уведомлению собственника земельного участка о регистрации решения об изъятии предлагается вообще упразднить. Кроме того, предлагается упразднить государственную регистрацию решения об изъятии в тех случаях, когда право еще не зарегистрировано в ЕГРПН. Указанные новации, одновременно с наделением широчайшими полномочиями лица, осуществляющего действия, необходимые для изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд, не повышает уровень гарантий лицам, чьи права подлежат прекращению. Следовательно, одна из важнейших целей законопроекта не достигнута.

Необходимо отметить положительные, по сравнению с действующим законодательством новации в определении субъекта, чьи убытки, причиненные изъятием земельного участка для государственных и муниципальных нужд, будут возмещаться. Пунктом 2 статьи 57 ЗК в редакции

проекта, устанавливается, что убытки возмещаются собственникам земельных участков, а в случае, если земельный участок находится в государственной или муниципальной собственности, - землепользователям и арендаторам земельных участков. Однако, при этом, убытки, причиненные арендаторам изымаемых земельных участков, находящихся в частной собственности не возмещаются, что Экспертный совет считает неприемлемым.

Помимо указанного выше, законопроект не предусматривает возможности заключить соглашение об изъятии земель до истечения года с момента публикации сообщения об изъятии земель. Действующая редакция ГК предусматривает такую возможность в случае, если лицо, которому земельный участок принадлежит на праве собственности или другом праве, предусмотренном законодательством, согласен на осуществление изъятия до истечения одного года с момента публикации указанного извещения. Данная норма, по мнению Экспертного совета, позволяет ускорить процедуру выкупа при отсутствии разногласий между государством или муниципалитетом в лице уполномоченных органов и лицом, которому земельный участок принадлежит на праве собственности или другом праве, предусмотренном законодательством.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Национального объединения строителей по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет считает принятие законопроекта в данной редакции не целесообразным. Законопроект требует значительной доработки, изменения основных положений, совершенствующих порядок выкупа земель для государственных и муниципальных нужд. Экспертный Совет рекомендует также учесть замечания и предложения, отраженные в настоящем заключении.

Председатель Экспертного Совета,
Руководитель экспертной группы

А.Н. Глушков