



**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


(подпись)
«18» 12 2013 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по результатам правовой экспертизы проекта федерального закона «О
внесении изменений в Градостроительный кодекс
Российской Федерации» в части установления отдельных видов
подготовительных работ, которые могут выполняться до получения
разрешения на строительство**

Экспертным Советом НОСТРОЙ по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза редакции проекта федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» в части установления отдельных видов подготовительных работ, которые могут выполняться до получения разрешения на строительство (далее – законопроект), разработанного в целях реализации пункта 17 Плана мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденного

распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 1336-р.

Правовая экспертиза законопроекта проводилась в период с 1 ноября 2013 года по 5 декабря 2013 года на основании Положения об Экспертном Совете и в соответствии с Протоколом заседания Экспертного Совета № 12 от 31 октября 2013 года экспертной группой в составе:

Москвитина М.В. – председателя Правления СРО НП «Ассоциация строителей профессионалов» (руководитель экспертной группы);

Бандорина Л.Е. – директора Департамента нормативного обеспечения и развития саморегулирования Национального объединения строителей;

Букариновой Т.Г. – заместителя генерального директора СРО НП «ЮграСтрой»;

Дубининой Н.А. – заместителя директора (руководитель юридической службы) НП СРО «Объединение строителей Астраханской области»;

Федорченко М.В. – генерального директора СРО НП «Строительное региональное партнерство».

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал текущую редакцию статей Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), в которые законопроектом предложено внести изменения, текст законопроекта и пояснительную записку к нему.

Законопроектом предлагается дополнить статью 51 ГрК РФ пунктом 2.1, в котором устанавливаются виды работ, которые могут выполняться до получения разрешения на строительство (далее – подготовительные работы). По мнению Экспертного Совета, при рассмотрении указанного дополнения следует учитывать, что действующей редакцией части 17 статьи 51 ГрК РФ установлены случаи, при которых не требуется разрешение на строительство. При этом в соответствии с пунктом 5 части 17 статьи 51 ГрК РФ случаи, при которых разрешение на строительство не требуется, могут быть установлены законодательством субъекта Российской Федерации. Правоприменительная практика показывает, что субъекты Российской Федерации активно применяют указанную норму. Так, в г. Москве, Астраханской, Брянской областях приняты соответствующие нормативные правовые акты, которые определяют виды

подготовительных работ, которые могут осуществляться до выдачи разрешения на строительство. Таким образом, действующее законодательство уже содержит нормы, позволяющие оптимизировать сроки начала строительства.

Экспертный Совет отмечает, что отдельные виды подготовительных работ, перечисленные в законопроекте, являются неотъемлемой частью видов работ, содержащихся в Перечне видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, утвержденном приказом Минрегиона России 30 декабря 2009 года № 624 (далее – Приказ от 30.12.2009 № 624). Таким образом, принятие законопроекта потребует внесения изменений в Приказ от 30.12.2009 № 624.

Законопроектом предлагается дополнить статью 51 ГрК РФ пунктом 2.2, который устанавливает, что утверждаемые застройщиком или техническим заказчиком материалы и документы, необходимые для выполнения видов подготовительных работ, проходят в случаях и порядке, установленном Правительством Российской Федерации, оценку соответствия требованиям технических регламентов, заданию застройщика или технического заказчика, проектной документации (отдельных ее частей), требованиям градостроительного плана земельного участка и возможности выполнения требований безопасности работ для третьих лиц и окружающей среды, требований безопасности труда, сохранности объектов культурного наследия. При этом законопроект не определяет перечень документов и материалов, необходимых для выполнения видов подготовительных работ. Порядок проведения оценки соответствия таких материалов и документов также прямо не регулируется законопроектом, его разработка отнесена к компетенции федерального органа исполнительной власти. При таких обстоятельствах предлагаемые законопроектом нормы не только не сократят количество процедур при реализации инвестиционно-строительного процесса и не упростят процедуру строительства объекта капитального строительства, а будут являться излишними административными барьерами и увеличат финансовую нагрузку на застройщика.

Предлагаемый законопроектом пункт 5.2 статьи 52 ГрК РФ предусматривает обязанность застройщика не позднее, чем за 5 дней до начала выполнения подготовительных работ информировать орган государственного строительного надзора о начале таких работ с приложением необходимых документов и материалов. Экспертный Совет отмечает, что в соответствии с частью 1 статьи 54 ГрК РФ государственный строительный надзор осуществляется только при строительстве и реконструкции объектов, проектная документация которых подлежит экспертизе в соответствии со статьей 49 ГрК РФ. Исходя из предлагаемой законопроектом нормы, информирование органов государственного строительного надзора о начале подготовительных работ осуществляется в любых случаях, в том числе, при строительстве или реконструкции объектов, проектная документация которых не подлежит экспертизе. Таким образом, вводится дополнительная административная процедура.

Законопроект устанавливает предмет государственного строительного надзора при выполнении подготовительных работ, и относит в нему, в том числе, проверку соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов проектной документации. Вместе с тем, основная идея законопроекта заключается в обеспечении возможности начала строительства до завершения процедуры утверждения проектной документации, из-за длительности которой задерживается процедура выдачи разрешения на строительство. Таким образом, по мнению Экспертного Совета, законопроект содержит внутреннее противоречие.

Необходимо также учитывать, что разрешение на строительство выдается публичной властью застройщику (правообладателю земельного участка). Выдача разрешения на строительство является правовым действием органов власти, и является элементом системы контроля проектных решений с точки зрения их соответствия публичным требованиям, зафиксированным в градостроительном плане земельного участка. На практике застройщик не может получить разрешение на строительство в случае отсутствия правоустанавливающего документа на земельный участок или отсутствия положительного заключения экспертизы проектной документации. Отрицательное заключение экспертизы проектной документации устанавливает факт несоответствия проектной документации установленным

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. Таким образом, выполнение отдельных видов строительных работ без разрешения на строительство, не обеспечивает гарантии их безопасности, при этом, не устанавливается субъект ответственности. Учитывая вышеизложенное, введение предлагаемых законопроектом норм приведет к возникновению коллизий между нормами ГрК РФ при применении его на практике, в том числе, во взаимоотношениях с надзорными органами, поскольку законопроект предполагает осуществление государственного строительного надзора без утвержденной проектной документации.

Законопроект упраздняет сложившийся правовой механизм превентивного контроля, направленного на недопущение нарушений законодательства при строительстве и реконструкции объектов капитального строительства. В контексте предлагаемой редакции понятие «разрешение на строительство» теряет свой, определенный ранее законодателем смысл, согласно которому разрешение на строительство – документ, дающий застройщику право осуществлять строительство. Кроме того, в предложенной редакции законопроект не соответствует источникам права, регулирующим отношения в смежных отраслях. Например, в случае, когда несоответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка будет выявлено на стадии завершения подготовительных работ, и при выполнении подготовительных работ было оказано негативное воздействие на окружающую среду (изменение ландшафта, уничтожение ценных природных объектов и т.д.), то происходит нарушение принципа приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды перед использованием земли в качестве недвижимого имущества (подпункты 1, 2 пункта 1 статьи 1 «Основные принципы земельного законодательства» Земельного кодекса РФ). Кроме того, нормы, предусмотренные законопроектом, не отвечают принципу презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности, предусмотренному статьей 3 «Основные принципы охраны

окружающей среды» Федерального закона от 10 января 2002 № 7 - ФЗ «Об охране окружающей среды».

Законопроект не регламентирует целый ряд важнейших вопросов, связанных с правовыми последствиями выполнения подготовительных работ без получения разрешения на строительство. Так, предусмотренные в законопроекте положения могут привести к тому, что лица, осуществившие подготовительные работы, могут быть привлечены к ответственности в случае, если разрешение на строительство не будет получено. Экспертный Совет считает, что принятие рассматриваемого законопроекта не представляется возможным без урегулирования таких вопросов, как распределение правовых и финансовых рисков между субъектами строительного процесса в случае неполучения разрешения на строительство, возмещение ущерба при наступлении неблагоприятных последствий при производстве подготовительных работ, которые могут выполняться до получения разрешения на строительство (с учетом специфики правовых норм по владению, пользованию и распоряжению объектом собственности). Отсутствие четко регламентированной правовой базы, позволяющей рассматривать указанные в законопроекты дополнения могут привести к тому, что лица, ответственные за действия по производству отдельных видов строительных работ, будут выведены из сферы правового регулирования в случае, если указанные работы будут осуществлены, а разрешение на строительство так и не будет выдано.

Вместе с тем, при условии исключения или существенного уменьшения рисков неполучения разрешения на строительство, или возникновения иных обстоятельств, при которых строительство объекта не будет осуществлено, применение предусмотренных законопроектом норм, может существенно сократить сроки строительства. В связи с этим Экспертный Совет считает возможным применять установленный законопроектом порядок выполнения видов подготовительных работ при реализации договоров о развитии застроенных территорий.

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

нецелесообразным. Законопроект требует значительной доработки с учетом указанных в настоящем заключении замечаний и предложений.

Примечание: предметом экспертизы являлась редакция законопроекта, направленная в федеральные органы исполнительной власти письмом Госстроя от 21.10.2013 № 11798-БМ/12/ГС.

Председатель Экспертного Совета
НОСТРОЙ по вопросам
совершенствования законодательства
в строительной сфере



А.Н. Глушков

Руководитель экспертной группы



М.В. Москвитин