



**АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»**

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

**Президент Ассоциации  
«Национальное объединение строителей»**

  
(подпись)

**А.Н. Глушков**

« 11 » 09 2020 г.

Утверждено  
Экспертным советом Ассоциации «Национальное  
объединение строителей» по вопросам  
совершенствования законодательства в строительной  
сфере (протокол от «09» сентября 2020 г.)

**Заключение  
по результатам правовой экспертизы  
законопроекта № 965887-7 «О внесении изменения в статью 1  
Градостроительного кодекса Российской Федерации» (об уточнении  
понятия объекта индивидуального жилищного строительства)»**

Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза законопроекта № 965887-7 «О внесении изменения в статью 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации» (об уточнении понятия объекта индивидуального жилищного строительства)» (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 17.08.2020 по 09.09.2020 на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Бандорин Л.Е. – руководитель рабочей группы;
- 2) Дубинина Н.А.;
- 3) Кондратьева И.В.;
- 4) Кузьма И.Е.;
- 5) Максимов А.В.;
- 6) Малахов П.В.;
- 7) Мешалов А.В.;
- 8) Ребрищев И.Н.;
- 9) Шевляков В.В.

Законопроект внесён в Государственную Думу членами Совета Федерации в июне т.г. и в настоящее время подготовлен к рассмотрению в первом чтении.

При проведении правовой экспертизы Экспертный совет проанализировал законопроект и пояснительную записку к нему.

Как указано в пояснительной записке, целью законопроекта является обеспечение на всех уровнях корректной единообразной правоприменительной практики при определении количества надземных этажей в объектах индивидуального жилищного строительства и решение вопроса о соблюдении гражданами требований Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) в части допустимого количества надземных этажей в таких объектах. Законопроектом предлагается уточнить пункт 39 статьи 1 ГрК РФ, дополнив его после слова «этажей» словами «, то есть этажей, имеющих отметку пола помещений не ниже планировочной отметки земли,».

Принятие данного законопроекта представляется целесообразным в связи со следующими обстоятельствами.

1. В соответствии с пунктом 39 статьи 1 ГрК РФ объектом индивидуального жилищного строительства является отдельно стоящее здание с количеством надземных этажей не более чем три, высотой не более двадцати метров, которое состоит из комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании, и не предназначено для раздела на самостоятельные объекты недвижимости.

Из данного положения следует, что одним из главных признаков при определении объекта в качестве объекта индивидуального жилищного строительства выступает количество надземных этажей. Однако ни в ГрК РФ, ни в иных законодательных актах понятие «надземный этаж» не раскрывается. В связи с чем складывается неоднозначная правоприменительная практика в отношении объекта индивидуального жилищного строительства, имеющего цокольный этаж. Одной из главных проблем такой неоднородной практики выступают последствия несоблюдения застройщиками-гражданами требований к количеству этажей объекта индивидуального жилищного строительства (приостановление или отказ в государственной регистрации права собственности на объект индивидуального жилищного строительства; признание его самовольной постройкой).

В настоящее время в отсутствие определения понятия «надземный этаж» в законодательных актах органы государственной власти, БТИ, граждане вынуждены руководствоваться СНиПами, письмами органов государственной власти и иными разъяснениями, которые имеют рекомендательный характер и к тому же содержат противоречивые положения. По этой причине складывается субъективное восприятие понятия «надземный этаж», которое оказывает негативное влияние на правоприменительную практику.

Проектирование, строительство, реконструкция жилых многоквартирных домов с количеством наземных этажей не более чем три, отдельно стоящих или блокированной застройки в настоящее время осуществляются с учётом положений Свода правил № 55.13330.2016 «Дома жилые многоквартирные. СНиП 31-02-2001», утверждённого приказом Министра России от 20 октября 2016 г. № 725/пр, согласно пункту 4.2.1 которого правила определения этажности многоквартирных (блокированных жилых домов) вне зависимости от форм собственности следует принимать согласно Приложению А Свода правил № 54.13330.2016 «Здания жилые многоквартирные. Актуализированная редакция СНиП 31-01-2003», утверждённого приказом Министра России от 3 декабря 2016 г. № 883/пр (далее – СП).

Согласно пункту А.1.7 СП при определении этажности здания учитываются все надземные этажи, в том числе технический этаж, мансардный, а также цокольный этаж, если верх его перекрытия находится выше средней планировочной отметки земли не менее чем на 2 м. При определении количества этажей учитываются все этажи, включая подземный, подвальный, цокольный, надземный, технический, мансардный и др.

Однако при сопоставлении определений «этаж первый», «этаж подземный», «этаж цокольный», содержащихся в пунктах 3.32, 3.34, 3.36 СП, и положений п. А.1.7 СП возникает правовая неопределённость в отношении признания цокольного этажа подземным или надземным. Стоит отметить, что «надземный этаж» как самостоятельное понятие не раскрывается в СП.

В письме Росреестра от 12.05.2020 № 4200-АБ/20 «О количестве этажей объекта индивидуального жилищного строительства» по причине возникающих случаев приостановления государственной регистрации права собственности граждан на индивидуальные жилые дома вследствие несоблюдения требования к количеству в них этажей приводится разъяснение о порядке определения этажности жилого дома, в соответствии с

которым при установлении этажности здания учитываются все надземные этажи, в том числе цокольный этаж, если верх его перекрытия находится выше средней планировочной отметки земли не менее чем на 2 м. В то же время, несмотря на достаточно полное разъяснение порядка определения этажности объекта индивидуального жилищного строительства, оно также не является исчерпывающим ввиду того, что не содержит определения «надземного этажа».

Кроме того, как верно отмечено в пояснительной записке к законопроекту, метод определения количества надземных этажей путём арифметического действия по вычитанию из общего количества этажей объекта недвижимости количества подземных этажей согласно приложению № 1 к приказу Минэкономразвития России от 18.12.2015 № 953 является некорректным в случае наличия цокольного этажа.

Вследствие перечисленного цокольный этаж зачастую включается в количество надземных этажей. В результате в случае превышения положенного количества этажей Росреестр приостанавливает регистрацию (или вовсе отказывает в регистрации) права собственности на объект индивидуального жилищного строительства. Кроме того, граждане сталкиваются не только с трудностями в регистрации своих законных прав на объект недвижимости, но и с признанием его самовольной постройкой с последующим демонтажом или сносом.

2. Судебная практика не только не разрешает правовую неопределённость, сложившуюся в результате отсутствия определения понятия «надземный этаж», но и умножает её, относя цокольный этаж то к подземным, то к надземным этажам. Так, имеются судебные решения, в которых истец (гражданин) оспаривает приостановление или отказ в государственной регистрации права собственности (Апелляционное определение СК по административным делам Верховного Суда Республики Крым от 16.04.2019 по делу № 33а-3647/2019), требует признать право

собственности на объект индивидуального жилищного строительства с этажностью – три надземных этажа и один цокольный, оспаривает признание объекта индивидуального жилищного строительства самовольной постройкой (Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 18.06.2020 № 88-10683/2020). При этом суды в схожих обстоятельствах разрешают дела по-разному.

3. Согласно пункту 1 части 2 статьи 49 первоначальной редакции ГрК РФ под объектами индивидуального жилищного строительства понимались отдельно стоящие жилые дома с количеством этажей не более чем три, предназначенные для проживания одной семьи. Данное определение существовало в период с 2004 по 2018 годы, до тех пор, пока Федеральным законом от 03.08.2018 № 340-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» статья 1 ГрК РФ не была дополнена указанным выше пунктом 39.

Изменения 2018 года уточнили понятие объекта индивидуального жилищного строительства, дополнив определение понятием «надземный этаж». Как представлялось, это исключит правовую неопределённость. Однако, как уже описано выше, пункт 39 статьи 1 ГрК РФ не оправдал возложенных на него законодателем ожиданий, так как не разрешил спорные вопросы определения этажности в объектах индивидуального жилищного строительства, имеющих цокольный этаж.

Таким образом, указанные обстоятельства подтверждают необходимость уточнения понятия, содержащегося в пункте 39 статьи 1 ГрК РФ, в части определения этажности.

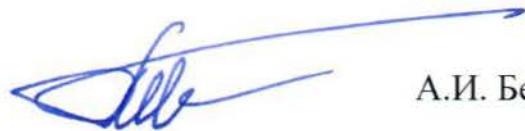
Однако Экспертный совет, поддерживая законопроект по своей сути, предлагает изложить конструируемую норму иначе. А именно: из пункта 39 исключить слово «надземный», а после слова «этажей» дополнить словами «, имеющих отметку пола не ниже планировочной отметки земли,». Данное

замечание связано с тем, что в случае одновременного существования в определении объекта индивидуального жилищного строительства понятий «надземный этаж» и «, то есть этажей, имеющих отметку пола помещений не ниже планировочной отметки земли», возникает дублирование идентичных понятий, что нарушает один из принципов законодательной техники – требование максимальной лаконичности и недопущения неоправданных повторов.

При этом необходимо отметить, что само по себе уточнение определения этажности в ГрК не исчерпает проблемные вопросы, до тех пор, пока также не будут внесены соответствующие изменения в приложение № 1 к приказу Минэкономразвития России от 18.12.2015 № 953.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет считает целесообразным во избежание негативной правоприменительной практики принятие Государственной Думой законопроекта № 965887-7 «О внесении изменения в статью 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации» (об уточнении понятия объекта индивидуального жилищного строительства)» в изложенной в настоящем заключении редакции.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



Л.Е. Бандорин