



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

Президент Ассоциации  
«Национальное объединение строителей»

Н.Г. Кутьин

(подпись)

«09» 09 2015 г.

Утверждено  
Экспертным Советом Ассоциации «Национальное  
объединение строителей» по вопросам  
совершенствования законодательства в  
строительной сфере  
(протокол № 27 от 05 августа 2015 г.)

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по результатам правовой экспертизы законопроекта № 778655-6 «Об  
особенностях регулирования отдельных правоотношений,  
возникающих в связи с комплексным развитием промышленных зон  
и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской  
Федерации»**

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза законопроекта № 778655-6 «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи с комплексным

развитием промышленных зон и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект, проект федерального закона). Правовая экспертиза законопроекта проводилась в период с 26.06.2015 по 04.08.2015 в соответствии с Положением об Экспертном Совете и на основании решения Экспертного Совета (протокол заседания Экспертного Совета от 24.12.2014 № 26) рабочей группой в составе:

1. Кузьма И.Е. – руководитель рабочей группы;
2. Глушков А.Н.;
3. Забелин А.В.;
4. Курикалов Ю.Л.;
5. Федорченко М.В.

Экспертный Совет проанализировал представленный законопроект, пояснительную записку к нему и пришел к следующим выводам.

Согласно пояснительной записке целью законопроекта является решение проблем, связанных с выпадением недвижимого имущества и земельных участков, которые ранее использовались в промышленных целях, из экономического оборота, а также предотвращение использования указанных объектов с нарушением норм градостроительного и земельного законодательства.

Законопроект устанавливает совокупность норм для регулирования системы правоотношений по комплексному развитию промышленных зон. Законопроект регулирует отношения, возникающие в связи с комплексным развитием промышленных зон в целях обеспечения условий для инновационного промышленного развития, а также создания инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, общественных пространств и благоустройства территории с учетом экологических, экономических, социальных и иных общественных интересов.

Проект федерального закона дает определение понятия «промышленная зона» и устанавливает условия, при наличии которых в отношении промышленной зоны может быть принято решение о комплексном развитии. Детально регулируется подготовительная часть процесса комплексного развития промышленной зоны – обследование и «активирование» промышленной зоны, разработка и утверждение концепции комплексного развития промышленной зоны и программы ее реализации, а также проекта планировки территории промышленной зоны.

Законопроект внесен в Государственную Думу Российской Федерации 24.04.2015, принят в первом чтении 30.06.2015.

Законопроект получил положительные отзывы без замечаний от ряда представительных органов субъектов Федерации: Законодательное Собрание Красноярского края, Дума Астраханской области, Парламент Кабардино-Балкарской Республики, Парламент Кабардино-Балкарской Республики, Алтайское краевое Законодательное Собрание, Законодательное Собрание Вологодской области, Законодательное Собрание Ульяновской области.

Между тем к законопроекту представлен целый ряд замечаний в заключениях ответственного комитета (Комитет Государственной Думы Российской Федерации по земельным отношениям и строительству), комитета-соисполнителя (Комитет Государственной Думы Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления), а также Правового управления Государственной Думы.

В частности, указывается на необходимость согласования терминологии законопроекта с терминологией Градостроительного кодекса Российской Федерации, внесения изменений в иные нормативные акты, не указанные в законопроекте, а также замечания технико-юридического характера, а также ряд концептуальных замечаний.

Проанализировав законопроект, Экспертный Совет пришел к следующим выводам.

Законопроект вводит определение понятий «промышленная зона» и «границы промышленной зоны». Исходя из предлагаемых определений, промышленная зона обладает признаком территориальной зоны, в связи с чем указанные определения необходимо соотнести с положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс), регламентирующими вопросы градостроительного зонирования и, возможно, внести в них изменения.

Дополнительно необходимо отметить, что определение «комплексное развитие промышленной зоны» не формирует четкого представления о содержании данной деятельности, ее целей, а также не позволяет определить круг лиц, в интересах которых производится такое развитие.

По смыслу пункта 1 статьи 3 и пункта 3 статьи 8 законопроекта утверждение концепции комплексного развития промышленной зоны осуществляется без проведения публичных слушаний. Однако такой концепцией утверждается проект изменений в правила застройки и землепользования, которые в соответствии с Градостроительным кодексом должны быть утверждены путем проведения публичных слушаний. Отсутствие публичных слушаний не только противоречит нормам Градостроительного кодекса, но и может привести к злоупотреблениям на этапе формирования концепции развития промышленной зоны.

В соответствии с пунктом 2 части 3 статьи 3 законопроекта решение о комплексном развитии промышленной зоны может быть принято в случае, если не менее 50 процентов объектов капитального строительства, расположенных в границах промышленной зоны, в отношении которой принимается решение о комплексном развитии, повреждены более чем на тридцать процентов в результате неиспользования или использования с нарушением требований технических регламентов, иных нормативных

правовых актов. Между тем законопроект не устанавливает методику осуществления указанной оценки, а в действующем законодательстве подобная методика не предусмотрена.

В соответствии с пунктом 3 части 3 статьи 3 законопроекта решение о комплексном развитии промышленной зоны также может быть принято в случае, если доля выручки от основной производственной деятельности в общей выручке организаций, осуществляющих свою деятельность на территории промышленной зоны, в отношении которой принимается решение о комплексном развитии, за год, предшествующий году принятия решения о комплексном развитии промышленной зоны, составляет менее 50 процентов.

При этом понятие «основная производственная деятельность» законодательством не урегулировано. В нормативных актах, касающихся исчисления и уплаты налогов, страховых взносов, составления документов бухгалтерской и налоговой отчетности используется понятие «основной вид экономической деятельности организации». Также непонятно, в каких случаях организация считается осуществляющей свою деятельность на территории промышленной зоны. Также нераскрытым в законопроекте остается понятие «целостная единая сложившаяся территория».

Необходимо отметить, что некоторые предлагаемые законопроектом механизмы обладают признаками ограничения права собственности на недвижимое имущество, расположенное на территории промышленной зоны. В частности, статьей 4 предусмотрена обязанность собственника беспрепятственно допустить представителей органов муниципальной власти для проведения обследования недвижимого имущества, расположенного на земельных участках таких собственников, в целях выявления общего процента повреждения недвижимого имущества на территории промышленной зоны для принятия решения о ее развитии. Поскольку указанная деятельность органов местного самоуправления не

являются мерами муниципального контроля, правовые основания для введения указанной обязанности собственника недвижимого имущества отсутствуют.

Помимо этого частью 5 статьи 4 законопроекта предусмотрено полномочие органа местного самоуправления потребовать от собственников объектов недвижимости обеспечить проведение кадастровых работ. Данное проектируемое положение противоречит Федеральному закону от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», в соответствии с которым государственный кадастровый учет объектов недвижимости носит заявительный характер.

В соответствии с пунктами 2 и 3 части 5 статьи 5 законопроекта к концепции развития промышленной зоны могут быть приложены результаты переговоров с собственниками объектов недвижимого имущества, расположенных в границах промышленной зоны, о предпочтительных формах их участия в комплексном развитии промышленной зоны, а также результаты переговоров с потенциальными участниками комплексного развития промышленной зоны и лицами, планирующими осуществлять свою деятельность в границах промышленной зоны в результате реализации концепции комплексного развития промышленной зоны. Необходимо отметить, что проведение указанных переговоров не имеет под собой правовых оснований, может быть расценено как сговор, а также противоречит нормам Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), запрещающего любые переговоры между заказчиками и потенциальными участниками закупок до момента заключения контракта.

Статьей 6 законопроекта предусмотрен порядок проведения конкурса на право заключения контракта на разработку концепции комплексного

развития промышленной зоны, при этом отсутствует обоснование невозможности проведения иных конкурентных процедур, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ. Критерии указанного конкурса нуждаются в дополнительной проработке, поскольку некоторые из них вызывают сомнение. Например, опыт, с учетом правопреемства, проведения аналогичных работ (пункт 1 части 5 статьи 6 законопроекта).

Дополнительной проработки требуют нормы, регулирующие функции специальной уполномоченной организации. Указанная организация создается органом местного самоуправления и действует в его интересах, однако может действовать в интересах собственников недвижимого имущества, находящегося на территории промышленной зоны, подлежащей развитию (статья 10 законопроекта). Указанные обстоятельства могут повлечь за собой злоупотребление полномочиями со стороны как органов местного самоуправления, так и со стороны указанных собственников.

Экспертный Совет отмечает, что предлагаемое законопроектом изъятие земельных участков и объектов недвижимого имущества, находящихся в частной собственности, для целей реализации комплексного развития промышленной зоны, в случае, если собственник земельного участка и (или) иных объектов недвижимого имущества в порядке и сроки, установленные законопроектом (статья 12 законопроекта), не выберет форму участия в комплексном развитии промышленной зоны, является нарушением права частной собственности, охраняемой законом в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статьи 35, 36).

Кроме того, изъятие у собственников земельных участков, расположенных в границах территории промышленной зоны, подлежащей развитию, предполагается осуществлять в порядке, предусмотренном Земельным кодексом Российской Федерации для изъятия для государственных и муниципальных нужд. Вместе с тем в соответствии с

Земельным кодексом Российской Федерации (ст. 56.3) изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения допускается, если указанные объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования и утвержденными проектами планировки территории, или должно быть обосновано:

- 1) решением о создании или расширении особо охраняемой природной территории (в случае изъятия земельных участков для создания или расширения особо охраняемой природной территории);
- 2) международным договором Российской Федерации (в случае изъятия земельных участков для выполнения международного договора);
- 3) лицензией на пользование недрами (в случае изъятия земельных участков для проведения работ, связанных с пользованием недрами, в том числе осуществляемых за счет средств недропользователя);
- 4) решением о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции (в случае изъятия земельного участка в связи с признанием расположенного на таком земельном участке многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции).

Отдельно хотелось бы обратить внимание на цели изъятия земельных участков, предусмотренные законопроектом. Изъятие для государственных и муниципальных нужд предполагает наличие интересов государства или муниципалитета в таком изъятии. Вместе с тем исходя из содержания отдельных норм законопроекта, цели изъятия земельных участков не ограничиваются государственными и муниципальными нуждами, а в отдельных случаях направлены на реализацию общественных интересов.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Ассоциации «Национальное объединение строителей»

по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет приходит к следующему выводу:

законопроект № 778655-6 «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи с комплексным развитием промышленных зон и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» отвечает интересам развития строительного комплекса, его принятие является своевременным и актуальным. Законопроект рекомендуется к принятию Государственной Думой Российской Федерации при устранении изложенных замечаний.

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

А.Н.Глушкин

Председатель рабочей группы

И.Е. Кузьма