



**АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»**

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

**Президент Ассоциации  
«Национальное объединение строителей»**

**А.Ю. Молчанов**

(подпись)

«26» 04 2017 г.

Утверждено  
Экспертным Советом Ассоциации «Национальное  
объединение строителей» по вопросам  
совершенствования законодательства в строительной  
сфере (протокол № 47 от «10» апреля 2017 г.)

**Заключение  
по результатам правовой экспертизы  
законопроекта № 120505-7 «О внесении изменений в Закон Российской  
Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные  
законодательные акты Российской Федерации в части установления  
особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской  
Федерации – городе федерального значения Москве»**

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза законопроекта № 120505-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления

особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации – городе федерального значения Москве» (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 23.03.2017 по 07.04.2017 на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Москвитин М.В. – руководитель рабочей группы;
- 2) Глушков А.Н.;
- 2) Бандорин Л.Е.;
- 3) Кондратьева И.В.;
- 4) Курикалов Ю.Л.;
- 5) Ребрищев И.Н.;
- 7) Тефииков К.Э.

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал текст законопроекта и пояснительную записку к нему, Закон Российской Федерации от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» (далее – Закон «О статусе столицы РФ»), Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №137-ФЗ), Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 191-ФЗ), Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 214-ФЗ), Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Федеральный закон № 218-ФЗ), иные нормативные правовые акты.



Как следует из пояснительной записки, основной целью предлагаемых законопроектом изменений является урегулирование вопросов переселения граждан при реализации новой, гораздо более масштабной программы реновации жилищного фонда в городе Москве, так как использование механизмов развития застроенных территорий, комплексного развития территории, расселения аварийного жилья, которые предусматривают только изъятие недвижимости, неприемлемо с учётом масштабов программы реновации.

Для реализации поставленной цели в двухлетний срок законопроект вносит изменения в целый ряд вышеуказанных законодательных актов Российской Федерации, основными задачами которых являются создание прозрачных правил при реализации проекта реновации жилищного фонда в городе Москве, обеспечение жилищных прав граждан при их переселении и максимальное сокращение сроков строительства нового жилищного фонда взамен старых пятиэтажек.

Кроме того, законопроект предусматривает особый порядок применения земельных, градостроительных, установленных техническими регламентами, сводами правил, в том числе санитарно-эпидемиологическими требованиями, требованиями пожарной и иной безопасности норм и правил к отношениям, возникающим в связи с реновацией жилищного фонда в городе федерального значения Москве, в том числе при подготовке и утверждении документации по планировке территории, при образовании и предоставлении земельных участков, при установлении сервитутов для размещения линейных объектов инженерной инфраструктуры, при выполнении инженерных изысканий, архитектурно-строительном проектировании, при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, переселении граждан из подлежащих сносу многоквартирных домов, выводе многоквартирных домов из эксплуатации, их сносе.

По итогу рассмотрения законопроекта Экспертный Совет пришёл к следующим выводам.



1. Законопроект предусматривает предоставление гражданам, освобождающим жилые помещения, равнозначных жилых помещений. Под равнозначным жилым помещением законопроектом понимается благоустроенное жилое помещение, жилая и общая площадь которого не меньше соответственно освобождаемого жилого помещения и количество комнат в котором соответствует количеству комнат в освобождаемом жилом помещении. А также равнозначное жилое помещение должно быть расположено в районе города Москвы, в котором расположен соответствующий многоквартирный дом, включенный в решение о реновации, либо в районах города Москвы, прилегающих к указанному району и находящихся в том же административном округе города Москвы за исключением, если многоквартирный дом расположен в Центральном, Зеленоградском, Троицком или Новомосковском административных округах города Москвы, то в этом случае равнозначное жилое помещение предоставляется в границах административного округа города Москвы, и если получено письменное согласие граждан на предоставление им равнозначного жилого помещения вне района проживания.

Собственнику нежилого помещения, расположенного в многоквартирном доме, законопроектом предлагается заключить договор, определяющий переход права собственности на равнозначное нежилое помещение на территории города Москвы, а в отношении арендаторов нежилых помещений законопроект регулирования и вовсе не содержит.

Таким образом, предлагаемая компенсация жилых помещений, основанная на понятии равнозначности с возможностью отселения в соседний район, ограничивает права собственников в части равноценного возмещения, предусмотренные действующим гражданским законодательством Российской Федерации, согласно которому при определении размера возмещения в случае изъятия для государственных или муниципальных нужд в него включаются рыночная стоимость земельного участка, рыночная стоимость объектов недвижимого имущества, расположенных на таком земельном участке, или



рыночная стоимость иных прав на земельный участок и на объекты недвижимого имущества, подлежащих прекращению, и убытки, причиненные изъятием такого земельного участка, в том числе упущенная выгода, определяемые в соответствии с федеральным законодательством.

Вместе с тем, применение принципа равнозначности, в отличие от равноценности, при реализации проекта реновации жилищного фонда позволит избежать длительных судебных разбирательств и, следовательно, обеспечит соблюдение установленных сроков, что немаловажно с точки зрения системности решения проблемы переселения граждан из морально устаревшего жилищного фонда.

По мнению Экспертного Совета, принцип равнозначности для реализации концепции реновации жилищного фонда может применяться, однако предлагаемая законопроектом компенсация жилых и нежилых помещений не учитывает разницу в стоимости квадратного метра недвижимости даже в одном районе в зависимости от транспортной доступности, расположения к объектам социальной инфраструктуры и т.д. В этой связи, по мнению Экспертного Совета, представляется обоснованным введение дополнительных критериев (коэффициентов) к понятию равнозначности, которые позволят в том числе учитывать рыночную стоимость объектов недвижимого имущества, рыночную стоимость земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, а также рыночную стоимость иных прав на земельный участок и на объекты недвижимого имущества, в том числе дополнительных разрешений для ведения бизнеса. Например, в случае предоставления гражданину равнозначного жилого помещения вне района проживания должен применяться повышающий коэффициент при расчёте площади такого помещения. При этом такие дополнительные критерии (коэффициенты) устанавливаются нормативным правовым актом города Москвы.

2. Законопроект устанавливает, что в случае, если при подготовке документации по планировке территории, осуществлении архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов

капитального строительства требуется отступление от требований, установленных техническими регламентами, сводами правил, в том числе от санитарно-эпидемиологических требований, требований пожарной и иной безопасности, то это допускается по решению уполномоченного органа исполнительной власти города Москвы.

По мнению Экспертного Совета, возможность отступления от установленных федеральным законодательством технических и санитарных требований, направленных на защиту жизни и здоровья жителей, а также обеспечение безопасности многоквартирного дома, недопустима, поскольку может повлечь значительные негативные последствия. Кроме того, такие отступления не отвечают целям принятия законопроекта.

Однако Экспертный Совет разделяет мнение разработчика законопроекта о том, что требования действующих технических регламентов и сводов правил неактуальны, не соответствуют мировым стандартам градостроительного и архитектурного проектирования и требуют переработки. В этой связи представляется целесообразным доработать «узкие места» в федеральном законодательстве о техническом регулировании, указанные в пояснительной записке к законопроекту.

3. Законопроект предполагает создание специализированного фонда содействия реновации жилищного фонда в Москве в целях продажи жилых помещений в построенных домах.

Указанный фонд может быть наделён правом выступать застройщиком и привлекать денежные средства граждан и юридических лиц для строительства в порядке, установленном Федеральным законом № 214-ФЗ.

Согласно законопроекту, к фонду не применяются положения ряда статей Федерального закона № 214-ФЗ, кроме того, законопроект предусматривает внесение изменений в статьи 39<sup>6</sup> и 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации, допускающих предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения



торгов, а также в безвозмездное пользование фонду содействия реновации жилищного фонда в городе Москве.

По мнению Экспертного Совета, предоставление законопроектом таких преференций единственному региональному застройщику прямо нарушает принцип равенства участников отношений, регулируемых гражданским законодательством, который является главенствующим принципом гражданского права, выступая также и в качестве основного признака метода гражданско-правового регулирования.

Аналогичные нарушения принципа равенства участников правоотношений, по мнению Экспертного Совета, содержатся в предлагаемых законопроектом изменениях законодательства о контрактной системе. В частности, статьёй 7 законопроекта предлагается дополнить статью 93 Федерального закона № 44-ФЗ положениями, устанавливающими возможность осуществлять закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд у единственного поставщика в целях реализации решений о реновации жилищного фонда в городе Москве.

Вместе с тем, базовыми принципами контрактной системы являются принцип открытости и прозрачности закупок и принцип обеспечения конкуренции. Реализация данных принципов, в том числе, находит свое отражение в использовании конкурентных способов выбора подрядчиков в качестве основных закупочных процедур. В статье 93 Федерального закона № 44-ФЗ, посвящённой закупкам у единственного поставщика, отражён перечень случаев, в которых проведение конкурентной процедуры является нецелесообразным по ряду исключительных причин: экономическая нецелесообразность проведения конкурентной процедуры (закупки до 100 000 руб.), исключительная компетенция органов исполнительной власти или субъектов естественных монополий, цели защиты интересов государства и населения (закупки российского вооружения, мобилизационные закупки), отсутствие возможности установить критерии оценки предложений участников (создание произведений для театров и т.д.), иные исключительные случаи.

Таким образом, для включения определенных категорий закупок в указанный перечень необходимы обоснования невозможности и нецелесообразности использования конкурентных процедур для конкретного объекта закупок.

Основными процедурами при осуществлении закупок строительных работ являются конкурс и аукцион, которые позволяют широкому кругу строительных компаний принять участие в борьбе за право заключения контракта. Указанные конкурентные процедуры позволяют в разной степени учесть квалификацию участника закупки и выбрать при этом максимально выгодное ценовое предложение.

По мнению Экспертного Совета, предпосылки для осуществления закупок у единственного поставщика в целях реализации решений о реновации жилищного фонда в городе Москве в части выполнения строительных работ отсутствуют. При этом использование конкурентных способов определения подрядчиков при заключении контрактов в сфере строительства представляется важным не столько с точки зрения положительного экономического эффекта от возможной экономии, сколько с точки зрения поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства при реновации.

Законопроект должен обеспечить возможность участия широкого круга застройщиков в реализации проекта реновации жилищного фонда на конкурентной основе.

С учётом изложенного, Экспертный Совет предлагает исключить статью 7 законопроекта либо перечислить в ней конкретные виды объектов закупки, заключение контрактов по которым возможно с единственным поставщиком, исключив из этого перечня контракты в сфере строительства.

4. Законопроект предусматривает, что на территории города Москвы особенности градостроительных и земельных отношений, жилищных прав граждан, отношений, связанных с государственным кадастровым учетом объектов недвижимого имущества и государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним, технического регулирования



в сфере строительства в целях реновации будут регулироваться Законом «О статусе столицы РФ», которым органы государственной власти города Москвы наделяются широкими полномочиями, в том числе:

- 1) определяют содержание, источники финансирования программы реновации жилищного фонда в городе Москве;
- 2) определяют перечень серий и шифров проектов многоквартирных домов, которые подлежат сносу;
- 3) определяют состав и содержание проектов планировки территории, проектов межевания территории;
- 4) устанавливают случаи, при которых разработка документации по планировке территории в целях размещения линейных объектов инженерной инфраструктуры (за исключением линейных объектов федерального значения) и иных технологически связанных с ними объектов капитального строительства не требуется;
- 5) устанавливают случаи и порядок подключения (технологического присоединения) объектов к сетям (установление точки подключения и т.д.);
- 6) определяют порядок установления публичного сервитута для целей, предусмотренных законопроектом;
- 7) утверждают примерную форму договора, заключаемого с собственником жилого помещения, предусматривающего передать такому лицу в собственность равнозначное жилое помещение;
- 8) устанавливают порядок и условия улучшения жилищных условий собственнику жилого помещения, членам его семьи или гражданину, с которым заключен договор социального найма жилого помещения;
- 9) устанавливают порядок и случаи исключения многоквартирных домов, подлежащих сносу в соответствии с законопроектом, из региональной программы капитального ремонта.

Экспертный Совет считает: во-первых - нецелесообразным дублирование части полномочий органов государственной власти города Москвы в Законе «О статусе столицы РФ», которые и так предоставлены органам

государственной власти города Москвы другими нормативными правовыми актами РФ,

во-вторых - полномочия, позволяющие изменять регулирование других федеральных законов, кодексов Российской Федерации (например, определение состава и содержания проектов планировки территории, проектов межевания территории) нормативными правовыми актами органов государственной власти города Москвы фактически ставят региональные нормативные правовые акты в приоритет перед федеральным законодательством, что прямо противоречит основам конституционного строя и приведет к коллизии с нормами федерального законодательства .

5. Законопроект впервые применяет понятие «решение о выводе из эксплуатации» не к особо опасным или технически сложным объектам (ядерные установки, радиационные источники, электростанции и т.п.), а к многоквартирным домам. При этом решение о выводе из эксплуатации порождает определённые правовые последствия – со дня его принятия права на помещения, расположенные в многоквартирном доме, и на земельный участок под ним переходят к городу Москве.

По мнению Экспертного Совета, такой механизм в совокупности с установленными жёсткими сроками освобождения занимаемых помещений гражданами, помогает достичь целей законопроекта в части сроков реализации процедур реновации, однако может применяться только в случае, когда права и законные интересы собственников и арендаторов помещений в многоквартирном доме, указанном в решении о реновации, в полной мере обеспечены экономически обоснованными механизмами предоставления равнозначных помещений (см. пункт 1 настоящего заключения).

6. Законопроект предполагает системное и комплексное изменение существующего подхода к территориальному планированию для решения задачи улучшения жилищных условий граждан и обновления жилищного фонда в целом. В этой связи, по мнению Экспертного Совета, целесообразно на



законодательном уровне дать определение понятия «реновация жилищного фонда».

7. В пояснительной записке к законопроекту указывается целый ряд существующих проблем в области градостроительства, препятствующих реализации проекта реновации жилищного фонда в разумно короткие сроки, обусловленные повышенной социальной значимостью этой программы. В частности, указаны следующие:

1) узкий перечень объектов, попадающих под действие механизмов развития застроенных территорий;

2) комплексное развитие территории применимо, скорее, к промышленным, а не к жилым районам, поскольку предполагает возможность развития территории силами правообладателей таких объектов недвижимости;

3) фактически существуют дома, которые морально и физически устарели, являются ветхими, но формально не соответствуют установленным законодательством Российской Федерации объективным технологическим критериям аварийности и не могут быть признаны аварийными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, вследствие чего к ним не могут применяться механизмы переселения из аварийного жилья;

4) длительные сроки строительства – по мнению авторов законопроекта, в среднем около 3,5 лет, начиная с подготовки территории и заканчивая вводом в эксплуатацию многоквартирного дома;

5) существующая система технического регулирования, порядок применения отдельных технических регламентов, строительных норм и правил не соответствуют мировым стандартам градостроительного и архитектурно-строительного проектирования, современным правилам застройки мегаполисов.

Экспертный Совет отмечает, что указанные проблемы являются высоко актуальными не только для столицы Российской Федерации, но и для остальных регионов, затрудняя градостроительную деятельность, направленную на качественное улучшение комфортности проживания жителей городов.

В этой связи, по мнению Экспертного Совета, программа реновации жилищного фонда должна быть реализована не только в Москве, но на всей территории Российской Федерации. Изменения в градостроительное законодательство, позволяющие реализовать такую программу исходя из показателей, заявленных в концепции реновации жилищного фонда, должны быть внесены на федеральном уровне. В то же время, по мнению Экспертного Совета, обязательным условием «запуска» программы реновации жилищного фонда является достижение в предлагаемых законопроектом механизмах баланса интересов граждан, застройщиков и муниципалитета.

При этом механизмы реновации жилищного фонда, по мнению Экспертного Совета, должны обеспечить защиту прав граждан - собственников жилых и нежилых помещений, арендаторов, нанимателей, предоставить возможность участия в программе широкому кругу потенциальных застройщиков и не допустить злоупотреблений полномочиями со стороны органов власти.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет поддерживает концепцию законопроекта в отношении принципиальной направленности на выработку механизмов реновации жилищного фонда, считает предложенный законопроектом механизм реновации жилищного фонда потенциально эффективным при условии его доработки с учётом сделанных замечаний и предложений.

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



А.Н. Глушков

Руководитель рабочей группы



М.В. Москвитин