



## АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

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

Президент Ассоциации  
«Национальное объединение строителей»

А.Н. Глушкин

(подпись)

«16» 12 2021 г.

Утверждено

Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (протокол от «14» декабря 2021 г. № 94)

#### Заключение

по результатам рассмотрения законопроекта № 1162929-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи со строительством многофункциональных зданий»

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ законопроекта № 1162929-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи со строительством многофункциональных зданий», внесённого сенаторами Российской Федерации А.В. Яцкиным, Н.А. Журавлевым, А.А. Шевченко, Д.Г. Кузьминым, депутатом Государственной Думы Е.С. Москвичёвым (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 28.05.2021 по 14.12.2021 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Белоусов А.И. – руководитель рабочей группы;
- 2) Абдульманов А.Р.;
- 3) Бунина О.И.;
- 4) Кондратьева И.В.;
- 5) Кузьма И.Е.;
- 6) Малахов П.В.;
- 7) Мешалов А.В.;
- 8) Разумова Н.М.;
- 9) Худзинская И.А.;
- 10) Шериева А.М.

При проведении правовой экспертизы проанализированы: текст законопроекта и пояснительная записка к нему; нормы градостроительного, жилищного, земельного законодательства, иных нормативных правовых актов, регулирующие правоотношения, связанные со строительством и эксплуатацией многофункциональных жилых зданий и нежилых помещений.

Как отмечается в пояснительной записке, в настоящее время исторически сложилась практика строительства зданий с нежилыми помещениями, конструктивно адаптированными с учётом бытовых потребностей граждан и приспособленными для пребывания в них. В связи с этим законопроектом предлагается определить правовой статус многофункциональных зданий и помещений в них. Для этих целей предлагается внести изменения в Градостроительный, Жилищный и Земельный кодексы Российской Федерации, Федеральные законы 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) и от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

По результатам правовой экспертизы законопроекта Экспертным советом сделаны следующие выводы.

1. Пунктом 1 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить статью 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации пунктом 10<sup>1-1</sup> следующего содержания: «10<sup>1-1</sup>) многофункциональное здание – здание, включающее в свой состав две и более группы жилых и (или) нежилых помещений, обеспечивающих выполнение определенного процесса, взаимосвязанные друг с другом через помещения общего пользования. При этом жилые и нежилые помещения такого здания не должны находиться на одной лестничной площадке, доступ собственников и пользователей нежилых помещений к жилым помещениям должен быть ограничен».

Указанное определение многофункционального здания, по мнению Экспертного совета, не содержит уникальных признаков, позволяющих разграничить многофункциональные здания и, например, многоквартирные дома. Применяемая в нём формулировка «обеспечивающих выполнение определенного процесса» размыта и применима к любому помещению и в связи с этим не несёт смысловой нагрузки, а также не может служить определяющим признаком для объекта регулируемых нормами законопроекта правоотношений. Каких-либо особенностей и требований к строительству и проектированию многофункциональных зданий ни предлагаемое понятие, ни иные нормы законопроекта также не содержат.

В связи с этим понятие многофункционального здания, предлагаемое законопроектом, требует уточнения, позволяющего определить его особенности по сравнению с многоквартирным домом и иными зданиями.

Кроме того, Экспертный совет обращает внимание, что законопроект подготовлен в целях реализации подпункта «г» пункта 8 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам совместного заседания Государственного Совета и Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, состоявшегося 23.12.2020, № Пр-45ГС. Указанный подпункт содержит поручение «обеспечить

внесение в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на определение правового статуса **помещений** в многофункциональных зданиях, **в том числе используемых для проживания граждан**. В этой связи, по мнению Экспертного совета, представляется недостаточным закрепление на законодательном уровне определения многофункционального здания, необходимо разграничить также правовой статус помещений в указанных зданиях в зависимости от целей использования: временное пребывание (гостиницы, хостелы, апарт-отели и т.п.), постоянное проживание и др.

2. Несмотря на декларируемую в пояснительной записке цель упорядочивания правового статуса зданий с нежилыми помещениями, конструктивно адаптированными с учётом бытовых потребностей граждан и приспособленными для пребывания в них, законопроект не содержит норм, направленных на изменение правового статуса уже построенных и строящихся зданий и помещений в них, попадающих под определение «многофункциональное здание». Таким образом, нормы законопроекта в случае его принятия будут распространяться только на новые здания и помещения в них, а вопрос правового статуса помещений в уже построенных зданиях и зданиях, в отношении которых получено разрешение на строительство, но не введённых в эксплуатацию, останется неурегулированным.

Вместе с тем, по мнению Экспертного совета, признание всех ранее возведённых зданий, подходящих под определение многофункциональных, объектом регулирования проектируемых норм не представляется возможным и допустимым. К зданиям и помещениям в них, построенным до принятия законопроекта, на момент строительства и ввода в эксплуатацию не предъявлялись требования, позволяющие относить их к жилым помещениям, в том числе нормативы обеспеченности социальной и транспортной инфраструктурой. Назначение земельного участка, на котором построено такое здание, чаще всего не позволяет строительство жилых зданий, и «автоматический» перевод их в статус жилых невозможен без внесения изменений в документы градостроительного зонирования.

В то же время, по мнению Экспертного совета, представляется возможным предусмотреть в нормах законопроекта специальный порядок признания многофункциональными зданиями уже построенных зданий, наделив органы государственной власти субъектов Российской Федерации правом выдачи заключения о соответствии здания региональным нормативам градостроительного проектирования в части обеспеченности объектами транспортной и социальной инфраструктуры, соблюдения требований к строительству и проектированию жилых помещений, а также при условии внесения изменений в документы градостроительного зонирования. Данный механизм, в частности, позволит признать жилыми помещения, адаптированные с учётом бытовых потребностей граждан и приспособленные для пребывания в них, в случае обеспечения возможности соответствия ранее построенного здания вышеуказанным нормативам.

3. Статьёй 4 законопроекта предлагается распространить на правоотношения застройщиков и собственников помещений в многофункциональном здании обязательное применение норм Федерального закона № 214-ФЗ, предусмотренных для случаев привлечения денежных средств граждан для долевого строительства многоквартирных домов. Как указано в пояснительной записке, данные нормы предлагаются в целях повышения защищенности граждан, приобретающих апартаменты в многофункциональных зданиях на этапе строительства.

Вместе с тем предлагаемые законопроектом изменения в Федеральный закон № 214-ФЗ не учитывают различий между жилыми и иными помещениями в многофункциональных зданиях, распространяя гарантии, предусмотренные для граждан – участников долевого строительства Федеральным законом № 214-ФЗ, на все помещения в многофункциональных зданиях. В настоящее время здания, на уточнение правового статуса которых направлен законопроект, зачастую расположены в общественно-деловых зонах, помещения в них имеют изначально коммерческую природу. Нормы Федерального закона № 214-ФЗ, напротив, направлены на защиту интересов

физических лиц, участвующих в долевом строительстве жилья, и имеют социальную направленность. Защита прав инвесторов, приобретающих помещения для коммерческих целей, не входит в предмет регулирования Федерального закона № 214-ФЗ.

В связи с этим представляется, что проектируемая статья 4 законопроекта требует корректировки с тем, чтобы действие норм Федерального закона № 214-ФЗ распространялось только на жилые помещения в многофункциональных зданиях.

4. Законопроектом предлагается внести изменения в статьи 22, 26, 36, 40 Жилищного кодекса Российской Федерации, предусматривающие упрощённый порядок перевода жилых помещений нежилые и обратно в многофункциональных зданиях по сравнению с режимом аналогичного перевода в многоквартирном доме. В соответствии с проектируемыми нормами в многофункциональных зданиях такой перевод допускается при условии изменения статуса всех помещений, расположенных на лестничной клетке. Также предлагается установить возможность принятия решения о распоряжении общим имуществом собственниками помещений, если такое имущество расположено на одной лестничной площадке.

Действительно, на практике, особенно в зданиях, на определение правового статуса которых направлен рассматриваемый законопроект (комплексы апартаментов, апарт-отели и т.п.), один мажоритарный собственник может блокировать и принимать любые решения в отношении общего имущества и судьбы помещений в здании. В этой связи Экспертный совет положительно оценивает предлагаемое законопроектом решение указанной проблемы посредством установления права собственников в пределах лестничной площадки принимать решения по переводу помещений из нежилых в жилые и обратно и считает возможным в перспективе проработать аналогичные механизмы согласования отдельных вопросов распоряжения общим имуществом, в том числе, в многоквартирных домах.

В то же время Экспертный совет поддерживает доводы, изложенные в заключении Комитета по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 26 мая 2021 года по рассматриваемому законопроекту, о том, что изменение статуса жилых помещений на нежилые может затрагивать права не только собственников помещений, расположенных на одном этаже, но также и на соседних с ними этажах (сверху и снизу). В этой связи целесообразно в законопроекте предусмотреть необходимость и порядок согласования решения о переводе жилых помещений в нежилые с собственниками помещений сверху и снизу, если такие помещения являются жилыми помещениями.

При оценке перспектив применения порядка перевода жилых помещений в нежилые по предлагаемому законопроектом принципу группирования помещений на одной лестничной клетке также следует учитывать ограничения, установленные частью 2 статьи 22 Жилищного кодекса Российской Федерации, внесение изменений в которую законопроектом не предусматривается. В частности, данной нормой установлен запрет на перевод жилого помещения в нежилое, если доступ к переводимому помещению невозможен без использования помещений, обеспечивающих доступ к жилым помещениям, или отсутствует техническая возможность оборудовать такой доступ к данному помещению. Данный запрет может блокировать процесс перевода жилых помещений в нежилые, например, при наличии лифта и единой лифтовой шахты в подъезде и (или) внутренней лестницы с первого по последний этаж. В связи с этим представляется необходимым дополнить часть 2 статьи 22 Жилищного кодекса нормой, исключающей её действие на помещения в многофункциональных зданиях. В то же время Экспертный совет отмечает, что такую норму следует согласовать с требованиями технических регламентов в части обеспечения эвакуационных выходов и противопожарной безопасности.

5. Законопроектом предлагается дополнить статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации частью 5 следующего содержания: «5. Не допускается использование жилых помещений в многофункциональных

зданиях в целях предоставления по договорам социального найма, а также по договорам, предусмотренным статьей 32<sup>1</sup> настоящего Кодекса и статьей 73 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4802-І «О статусе столицы Российской Федерации».» Цель установления данного ограничения не ясна; в пояснительной записке она также не конкретизируется.

В то же время законопроектом предложено дополнение статьи 29<sup>3</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации нормой о том, что требования к обеспечению многофункциональных зданий объектами транспортной и социальной инфраструктуры определяются региональными нормативами градостроительного проектирования. По мнению Экспертного совета, при общей направленности законопроекта на приравнивание жилых помещений в многофункциональных зданиях к квартирам в многоквартирных домах представляется последовательным и предоставление региональным органам власти права самостоятельно решать вопрос об использовании жилых помещений в многофункциональных зданиях в целях предоставления по договорам социального найма.

6. К тексту законопроекта имеется замечание юридико-технического характера. Пунктом 4 статьи 1 законопроекта предлагается внести изменения в пункт 6 части 12 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации без учёта изменений, внесённых в указанную норму после внесения законопроекта. Федеральным законом от 01.07.2021 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» часть 12 статьи 48 изложена в новой редакции: пункт 6 отсутствует, состав и содержание проектной документации определяются Правительством Российской Федерации. Таким образом, пункт 4 статьи 1 следует исключить из законопроекта.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет

концептуально поддерживает проект федерального закона № 1162929-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи со строительством многофункциональных зданий» и считает его принятие целесообразным при условии учёта указанных замечаний.

Руководитель рабочей группы,  
Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов