



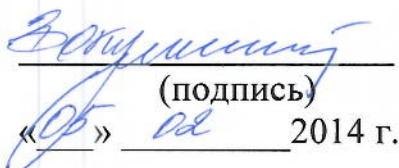
НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ
ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ
ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Согласовано

Экспертным Советом НОСТРОЙ по
вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере
(протокол № 14 от 3 февраля 2014 г.)

Утверждено

Вице-Президент НОСТРОЙ
В.С. Опекунов


(подпись)
«05 » 02 2014 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам правовой экспертизы проекта федерального закона
«О внесении изменений в законодательные акты Российской
Федерации», разработанного в рамках реализации пункта 6 Плана
мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование правового
регулирования градостроительной деятельности и улучшение
предпринимательского климата в сфере строительства».

Экспертным Советом НОСТРОЙ по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена
правовая экспертиза проекта федерального закона «О внесении изменений в
законодательные акты Российской», разработанного в рамках реализации
пункта 6 Плана мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование

правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства».

Правовая экспертиза проводилась в период с 14.12.2013 по 25.01.2014 на основании Положения об Экспертном Совете и в соответствии с Протоколом заседания Экспертного Совета № 13 от 12.12.2013 экспертной группой в составе:

- 1) Тификова К.Э. (руководитель);
- 2) Ребрищева И.Н.
- 3) Москвитина М.В.
- 4) Федорченко М.В.
- 5) Сапегиной И.С.
- 6) Звягинцева М.Г.

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал текущую редакцию законодательных актов, в которые предложено внести изменения, текст законопроекта и пояснительной записки к нему в части, относящейся к градостроительной деятельности.

По мнению разработчиков, предлагаемый законопроект направлен на совершенствование порядка принудительного изъятия земельных участков в случае их ненадлежащего использования, а также на уточнение оснований для такого изъятия.

При этом под ненадлежащим использованием понимается использование способами, причиняющими вред окружающей среде и почве или неиспользование земельных участков, предназначенных для строительства и ведения сельского хозяйства для соответствующих целей.

Ряд земельных отношений регулируется как нормами земельного, так и гражданского права. В частности это относится к гл. 17 ГК РФ, которая введена в действие Федеральным законом РФ «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской

Федерации»» от 16 апреля 2001г. В других разделах ГК РФ, также содержится ряд норм, которые применимы к регулированию земельных отношений.

Как известно, п. 2ч. 2 ст. 3 ГК РФ предусматривает, что нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать настоящему Кодексу. Одновременно в п. 1 ч. 2 ст. 2 ЗК РФ говорится, что нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать настоящему Кодексу.

Действующая редакция ст.ст.284,285 ГК РФ предусматривает возможность изъятия неиспользуемых земельных участков либо используемых с нарушением законодательства. Статья 286 ГК РФ определяет, что орган, уполномоченный принимать решения об изъятии земельных участков по основаниям, предусмотренным статьями 284 и 285 ГК РФ, а также порядок обязательного заблаговременного предупреждения собственников участков о допущенных нарушениях определяются земельным законодательством.

Статьей 45 ЗК РФ также определены основания для принудительного изъятия земельного участка у несобственников – лиц, владеющих земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

Таким образом, основания для принятия решения об изъятии земельного участка у собственника предусматриваются именно Гражданским Кодексом. Предлагаемая законопроектом редакция статьи 286 не содержит новаций в данной части, а только отсылает к земельному кодексу в части определения порядка изъятия таких земельных участков. Тем не менее, законопроект предлагает ввести в ЗК РФ статью 44.1. – «Основания для принудительного изъятия земельного участка, находящегося в частной собственности, в связи с его неиспользованием или ненадлежащим

использованием». С точки зрения юридической техники, данный подход представляется ошибочным.

Статья 285 ГК РФ в редакции законопроекта уточняет основания для изъятия земельных участков, используемых с нарушением законодательства. В частности, предлагаемая редакция устанавливает наличие двух необходимых условий: 1) нарушение установленных целевого назначения и разрешенного использования; 2) наступление вредных последствий в виде опасности для жизни или здоровья человека, окружающей среды.

В совокупности с совершенствованием порядка изъятия земельных участков, предлагаемая редакция ст.285 ГК РФ обоснована и поддерживается Экспертным Советом.

Статья 284 ГК РФ в редакции законопроекта устанавливает, что признаки неиспользования земельного участка определяются в соответствии с земельным законодательством. Несмотря на то, что проект статьи 44.1. ЗК РФ называется «Основания для принудительного изъятия...», фактически статья содержит признаки неиспользования и ненадлежащего использования земельных участков. При этом, обязательными условиями для принудительного изъятия земельных участков должно быть наличие признаков неиспользования или ненадлежащего использования, а также неустранимые эти признаков в срок, установленный соответствующим предписанием (п.ст.54.1 ЗК РФ в редакции законопроекта). Признаки неиспользования земельного участка, применительно к градостроительной деятельности перечислены в пп.5 п.1 проекта статьи 44.1. ЗК РФ. Такими признаками являются:

- 1) на земельном участке отсутствует здание или сооружение, для размещения которых предназначен участок;

2) у собственника данного участка отсутствует действующее разрешение на строительство объектов, предусмотренных к размещению на данном участке;

3) на земельном участке находятся объекты незавершенного строительства, срок разрешения на строительство которых истек.

Поскольку в конструкции данной нормы (пп.5 п.1 ст.44.1 ЗК РФ в редакции законопроекта) использован разделительный союз «либо», автор законопроекта полагает, что для принятия решения об изъятии земельного участка достаточно наличия одного из перечисленных признаков.

Рассмотрим по пунктам:

1. Не ясно, что имел ввиду автор проекта, применяя термин «отсутствует здание или сооружение». Речь идет об отсутствии разрешения на ввод в эксплуатацию здания или на участке физически не должно быть ничего?

Кроме того, в соответствии с п.10 ст.1 ГрК РФ объект капитального строительства - здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (далее - объекты незавершенного строительства), за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек.

Общероссийский классификатор основных фондов ОК 013-94, утвержденный постановлением Госстандарта РФ от 26 декабря 1994 года 359, под зданиями определяет архитектурно-строительные объекты, назначением которых является создание условий (защита от атмосферных воздействий и пр.) для труда, социально-культурного обслуживания населения и хранения материальных ценностей. Здания имеют в качестве основных конструктивных частей стены и крышу. В свою очередь сооружениями признаются инженерно-строительные объекты, назначением которых является создание условий, необходимых для осуществления процесса производства путём выполнения тех или иных технических функций, не связанных с изменением предмета труда, или для осуществления различных непроизводственных

функций. Следовательно, при отсутствии четких определений примененным терминам, данная норма работать не будет.

2. При отсутствии разрешения на строительство земельный участок может быть изъят. Данный признак неиспользования земельного участка справедлив, однако есть нюансы. В настоящее время широко обсуждаются возможности снижения количества административных процедур и сроков их прохождения. Актуальность данной темы вызвана тем, что сложившиеся сроки достигают в некоторых случаях трех лет. Таким образом, не ясно, будет ли земельный участок изъят, если разрешение на строительство получено после вступления в силу постановления об административном наказании, но до вынесения решения судом первой инстанции. Пунктом 2 ст.44.1. предусмотрено, что в срок «неиспользования» земельного участка не включается время, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование... Полагаем, что для эффективного применения данной нормы, понятие «иные обстоятельства» нуждается в расшифровке. Такими обстоятельствами могут стать наличие спора о праве, обжалование действий (бездействия) органов, уполномоченных осуществлять административные процедуры и т.д.

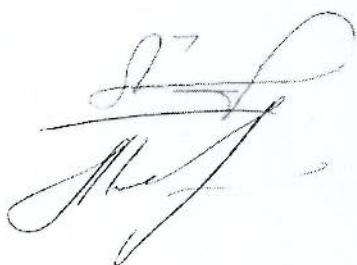
3. В случае, если на земельном участке находятся объекты незавершенного строительства, срок разрешения на строительство которых истек, земельный участок также может быть изъят. Полагаем, что разрешение на строительство действительно является индикатором использования либо неиспользования земельного участка. Однако, в данном случае, неясно, что происходит с объектом незавершенного строительства. В проекте ст.54.1. ЗК РФ также отсутствуют нормы, определяющие статус таких объектов.

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, изменения основных положений, совершенствующих основания и порядок принудительного изъятия земельных участков в связи с его неиспользованием или ненадлежащим использованием. Экспертный Совет рекомендует также учесть замечания и предложения, отраженные в настоящем заключении.

Председатель Экспертного Совета

Руководитель Экспертной группы



А.Н. Глушкин



К.Э. Тификов