



НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ

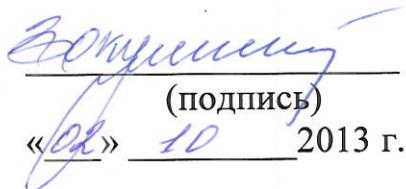
**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ
ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

Согласовано

Экспертным Советом НОСТРОЙ по
вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере
(протокол № 10 от 6 сентября 2013 г.)

Утверждено

Вице-Президент НОСТРОЙ
В.С. Опекунов


(подпись)
«09» 10 2013 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по результатам правовой экспертизы проекта федерального
закона № 285493-6 «О внесении изменений в Градостроительный
кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об
административных правонарушениях»**

Экспертным Советом НОСТРОЙ по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет)
проведена правовая экспертиза проекта №285493-6 федерального закона
«О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской
Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных
правонарушениях».

Правовая экспертиза законопроекта проводилась с 28 июня 2013 г. по 28 августа 2013 г. рабочей группой с участием следующих членов Экспертного Совета:

1. Глушкова Антона Николаевича, Председателя Совета НП СРО «Саморегулируемая корпорация строителей Красноярского края» - Председателя Экспертного Совета;
2. Бандорина Леонида Евгеньевича, Директора Департамента нормативного обеспечения и развития саморегулирования Национального объединения строителей;
3. Разумовой Натальи Михайловны, Директора Департамента права НП СРО «ССК УрСиб»;
4. Курикалова Юрия Леонидовича, Заместителя директора по правовым вопросам СРО НП «Инженерные системы – монтаж»;
5. Елеевой Зарине Артуровны, Юриста НП СРО «Объединение строителей КБР».

При подготовке заключения Экспертный Совет проанализировал текст законопроекта и пояснительную записку.

Законопроект внесен в Государственную Думу РФ (зарегистрирован и направлен Председателю ГД 24.05.2013 г.) во исполнение пункта 13 Плана мероприятий ("дорожной карты") "Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства", в редакции, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 16 августа 2012 N 1487-р. В настоящее время законопроект № 285493-6 находится в Государственной Думе РФ на рассмотрении.

Планом мероприятий ("дорожной картой") в качестве ожидаемого результата по данному пункту определено упрощение процедур начала строительства, что является одним из приоритетных направлений в

решении вопроса об устранении избыточных административных барьеров в строительстве.

Согласно Пояснительной записке, проект федерального закона вводит уведомительный порядок начала строительства, если необходимый для получения разрешения на строительство перечень документов в установленном порядке представлен заявителем в уполномоченный орган местного самоуправления, но разрешение на строительство в установленный срок не выдано, а также порядок определения лица, несущего ответственность в случае, если начало строительства объекта капитального строительства в уведомительном порядке повлекло нарушение установленных обязательных требований либо ущемление законных интересов третьих лиц.

Законопроект направлен на решение проблемы, связанной с непринятием в ряде случаев органами местного самоуправления в установленные сроки решения о выдаче разрешения на строительство или отказа в выдаче разрешения на строительство, в связи с чем, застройщик в течение неопределенного времени не может приступить к началу строительства, реконструкции объекта капитального строительства.

В целях решения указанной проблемы с 1 января 2014 года вводится уведомительный порядок начала строительства для объектов капитального строительства, разрешение на строительство которых выдается органами местного самоуправления по месту нахождения земельного участка (исключая случаи, предусмотренные частями 5 и 6 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Кроме того, законопроект устанавливает административную ответственность за строительство, реконструкцию объектов капитального строительства без разрешения на строительство, исключая случаи, когда строительство, реконструкция осуществляется в уведомительном порядке.

Соответствующее изменение вносится в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

По результатам правовой экспертизы законопроекта и анализа нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения, связанных с оформлением разрешения на строительство, Экспертным Советом были сделаны следующие выводы:

1) Законопроект вместо устранения излишних административных процедур для застройщиков по оформлению начала строительства, установления реальной ответственности уполномоченных органов за нарушения сроков выдачи разрешительной документации вносит ряд значительных трудностей в практической деятельности застройщиков, органов местного самоуправления, органов государственного строительного надзора, так как не регламентирует целый ряд важных вопросов, в том числе:

а) какова в целом процедура уведомительного порядка начала строительства, которую должны соблюдать застройщик, органы местного самоуправления, контролирующие органы и пр.;

б) какой документ заменяет «разрешение на строительство», в случае если застройщиком обеспечен уведомительный порядок и каким документом в таком случае подтвердить факт и дату начала строительства.

в) каков порядок действий застройщика в случае получения отказа в выдаче разрешения на строительство после выполнения им условий уведомительного порядка, описанного законопроектом.

г) допускается ли отказ в выдаче разрешения на строительство при соблюдении условий уведомительного порядка начала строительства и т.п.

2) Положения данного законопроекта вступают в противоречие со значительным количеством действующих норм градостроительного и

гражданского законодательства. Поэтому во избежание возникновения правовых коллизий и связанных с ними негативных последствий, появления в деятельности застройщиков и подрядчиков юридических рисков, связанных с отсутствием разрешительных документов к началу строительства, необходимо внесение дополнений в законопроект в части уточнения действующих норм не только Градостроительного кодекса РФ, но и других нормативных правовых актов:

а) Положения данного законопроекта, в первую очередь, вступают в противоречие с определением «разрешение на строительство», закрепленным в статье 51 Градостроительного кодекса РФ и используемым в иных нормативных правовых актах.

Согласно части 1 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов) и дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства.

Действующий Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. N 169-ФЗ "Об архитектурной деятельности в Российской Федерации" устанавливает в статье 2, что разрешение на строительство - это основание для реализации архитектурного проекта, выдаваемое заказчику (застройщику) органами местного самоуправления городских округов, городских и сельских поселений, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в целях контроля за выполнением градостроительных нормативов,

требований утвержденной градостроительной документации, а также в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде.

Исходя из содержания определений «разрешения на строительство», можно сделать вывод о том, что данный документ является единственным документальным подтверждением правомерности начала строительства, дающим право застройщику вести строительные работы (с указанием четкой даты, определенных параметров конкретного объекта капитального строительства) на отведенном ему земельном участке и позволяющим уполномоченным органам осуществлять контроль соблюдения установленных градостроительным законодательством требований.

Кроме того, в случае привлечения денежных средств дольщиков при строительстве многоквартирных жилых домов к началу возведения объекта для потребителей важно в целях гарантии безопасности вложенных ими средств иметь документ, подтверждающий правомерность действий застройщика. При соблюдении уведомительного порядка начала строительства, в соответствии с предложенными данной редакцией законопроекта условиями, застройщику будет затруднительно подтвердить законность своих действий гражданам-потребителям.

б) Принятие данного законопроекта приведет к затруднениям осуществления государственного строительного надзора, предметом которого является, в частности, проверка наличия разрешения на строительство (пункт 2 часть 2 статья 54 Градостроительного кодекса РФ).

в) В случае принятия законопроекта в предложенной редакции застройщики неизбежно столкнутся с трудностями с вводом объекта капитального строительства в эксплуатацию.

В соответствии с частью 1 статьи 55 Градостроительного кодекса РФ разрешение на ввод объекта в эксплуатацию представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции объекта

капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство.

г) Объекты, строительство которых начато в уведомительном порядке, могут быть приравнены к самовольным постройкам со всеми вытекающими негативными последствиями.

Пунктом 1 статьи 222 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что самовольной постройкой является жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом или иными правовыми актами, либо созданное без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

3) Среди принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля, в Федеральном законе от 26.12.2008 г. N 294-ФЗ закрепляется принцип преимущественного уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности.

Однако, начало строительства, как вида предпринимательской деятельности и комплекса работ, связанных с повышенной опасностью, не может в полной мере соответствовать данному принципу, а требует более четкой регламентации.

Поэтому Экспертный Совет считает целесообразным сформулировать в законопроекте совокупность норм (возможно в виде специальной статьи Градостроительного кодекса РФ), устанавливающих определение «уведомительного порядка начала строительства» и регламентирующих процедуру, перечень документов, сроков и т.п.

Кроме того, по мнению Экспертного совета, возможно изменение концепции новых норм в статью 9.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 2 проекта) - дополнение

законопроекта нормами, устанавливающими административную ответственность должностных лиц, осуществляющих выдачу разрешения на строительство, за нарушение сроков, установленных градостроительным законодательством, в том числе нарушения сроков обеспечения уведомительного порядка начала строительства, а также за необоснованный отказ в выдаче разрешения.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Национального объединения строителей по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет поддерживает введение уведомительного порядка начала строительства в качестве меры предупреждения бездействия органов местного самоуправления и устранения излишних административных процедур, связанных с оформлением разрешительной документации в строительстве, однако, считает нецелесообразным внесение данного законопроекта в Государственную Думу РФ в предложенной редакции.

Указанный законопроект может быть рекомендован к принятию Государственной Думой РФ только при условии его значительной доработки.

Председатель
Экспертного совета НОСТРОЙ
по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере



А.Н. Глушков

Член Экспертного Совета



Н.М. Разумова