



ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**

А.Н. Глушков

(подпись)

«5» октября 2021 г.

Утверждено
Экспертным советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «5» октября 2021 г. № 93)

Заключение по результатам рассмотрения законопроекта № 1207293-7 «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ законопроекта № 1207293-7 «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее - законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 24.07.2021 по 28.09.2021 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группы, сформированной в следующем составе:

- 1) Кислых А.В. – руководитель рабочей группы;
- 2) Бандорин Л.Е
- 3) Дубинина Н.А.;
- 4) Кондратьева И.В.;

- 5) Макаров П.В.;
- 6) Максимов А.В.;
- 7) Ребрищев И.Н.;
- 8) Федорченко М.В.;
- 9) Худзинская И.А.;
- 10) Шериева А.М.

Рассматриваемый законопроект внесён на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 05.07.2021 сенаторами Российской Федерации С.Ф. Брилкой, А.В. Чернышевым, С.П. Михайловым, Б.Б. Жамсуевым и депутатами Государственной Думы С.Ю. Тен, М.В. Щаповым, А.В. Якубовским, Н.С. Валугевым, Н.В. Говориным.

При проведении правовой экспертизы проанализированы: законопроект и пояснительная записка к нему, действующее законодательство, регулирующее порядок выдачи разрешения на ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию.

Законопроектом предлагается дополнить статью 4 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» новой частью 11 предусматривающей, что до 1 января 2026 года в отношении объектов капитального строительства возведённых, созданных в границах приаэродромной территории, которая установлена до 1 января 2022 года и сведения о границах которой внесены в Единый государственный реестр недвижимости, разрешения на строительство которых выданы до 1 января 2022 года и по которым не выданы разрешения на ввод их в эксплуатацию, отказ в выдаче разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию осуществляется в случае несоответствия такого объекта капитального строительства **разрешённому использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством, на дату выдачи разрешения на строительство** такого объекта капитального строительства. При этом положения пункта 5 части 6 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации не применяются.

Действующая редакция пункта 5 части 6 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусматривает в качестве основания для отказа в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию: несоответствие объекта капитального строительства разрешённому использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации **на дату выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.**

Согласно пояснительной записке, данная инициатива подготовлена в целях исключения на законодательном уровне риска отказа в выдаче разрешений на ввод в эксплуатацию уже строящихся объектов, по которым разрешение на строительство получено после 01.12.2020, что позволит продолжить строительство по уже полученным разрешениям на строительство и исключит риск отказа во вводе в эксплуатацию объектов, попавших в регионах в седьмую подзону приаэродромных территорий.

По результатам правовой экспертизы законопроекта Экспертным советом сделаны следующие выводы.

Принятие законопроекта направлено на решение актуальной проблемы, связанной с возникновением рисков получения отказов в выдаче разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, находящихся в границах приаэродромных территорий в тех случаях, когда их строительство было начато до утверждения таких территорий и внесения сведений о них в единый государственный реестр недвижимости.

Вместе с тем к тексту законопроекта у Экспертного совета имеется ряд замечаний.

1. Федеральным законом от 11.06.2021 № 191-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были существенно изменены правила установления приаэродромных территорий в части седьмой подзоны. В частности, в Федеральный закон от 01.07.2017 № 135-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка установления и использования

приаэродромной территории и санитарно-защитной зоны» были внесены изменения, предусматривающие, следующее:

в случае, если до 1 июля 2021 года седьмая подзона приаэродромной территории аэродромов, введенных в эксплуатацию до указанной даты, не была установлена, седьмая подзона приаэродромной территории таких аэродромов подлежит установлению до 1 января 2025 года (часть 8 статьи 4);

в данном случае ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности, установленные в седьмой подзоне приаэродромной территории, не применяются, в том числе, в отношении объектов недвижимости, разрешение на строительство которых получено до установления этой подзоны (часть 13 статьи 4).

Действительно, указанные нормы распространяются только на случаи, когда седьмая подзона приаэродромной территории будет утверждена после 01.07.2021, и не смогут урегулировать ситуации, когда приаэродромная территория с седьмой подзоной в её составе была утверждена до указанной даты.

В этой связи представляется целесообразным предусмотреть в законопроекте, что он распространяет своё действие на приаэродромные территории, седьмая подзона которых была утверждена до 01.07.2021.

2. В случае принятия законопроекта для объектов, строящихся в границах уже установленных приаэродромных территорий, будет введён более благоприятный режим, чем предусмотрен Федеральным законом от 11.06.2021 № 191-ФЗ.

Часть 13 статьи 4 Федерального закона от 01.07.2017 № 135-ФЗ разрешает не применять только установленные в седьмой подзоне приаэродромной территории ограничения использования земельных участков и (или) объектов недвижимости, в то время как ограничения, установленные для других подзон, останутся обязательными.

Законопроектом же предлагается разрешить не применять любые ограничения, установленные в соответствии с земельным и иным законодательством (а не только в соответствии с режимом приаэродромной

территории), действующие на дату получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. А также предлагается оценивать возведённый объект на предмет его соответствия разрешённому использованию земельного участка, действующему на момент выдачи разрешения на строительство, а не разрешения на ввод в эксплуатацию, согласно действующему общему правилу.

Глава XIX Земельного кодекса Российской Федерации, введённая Федеральным законом от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», определяет цели установления и виды зон с особыми условиями использования территории (далее – ЗОУИТ), требования к порядку установления, изменения, прекращения существования ЗОУИТ, а также к порядку определения ограничений использования земельных участков (в том числе, перечень видов зданий, сооружений, их разрешенного использования (назначения), и (или) требования к параметрам зданий, сооружений, размещение которых допускается или запрещается в границах ЗОУИТ). Следует отметить, что нормы постановления Правительства Российской Федерации от 02.12.2017 № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории» не приведены в соответствие с требованиями Земельного кодекса Российской Федерации, в частности, не определён перечень объектов, размещение которых не допускается в границах 7 подзоны приаэродромной территории. В этой связи определение возможности завершения строительства объектов капитального строительства требует более гибкого подхода, который предлагается законопроектом.

По сути законопроект в случае его принятия лишь продлит срок действия существующей нормы пункта 3 части 10 статьи 4 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ для объектов, расположенных в границах приаэродромных

территорий. Часть 10 была введена в статью 4 указанного Федерального закона Федеральным законом от 29.12.2020 № 468-ФЗ в качестве нормы переходного периода в связи с изменением с 01.01.2019 года редакции пункта 5 части 6 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Расширение возможности неприменения любых ограничений использования земельных участков, установленных в период между получением разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, а не только предусмотренных режимом приаэродромной территории, противоречит принципам правового регулирования, заложенным в действующей редакции статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

По мнению Экспертного совета, в целях соблюдения последовательности правового регулирования представляется целесообразным очертить сферу действия законопроекта ограничениями использования объектов недвижимости и осуществления деятельности, установленными на приаэродромной территории.

Экспертным советом предлагается следующая формулировка проектируемой пунктом 2 статьи 1 законопроекта новой части 11 статьи 4 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ:

«11. До 1 января 2026 года в отношении объектов капитального строительства построенных, реконструированных в границах приаэродромной территории, которая установлена до 1 июля 2021 года, разрешения на строительство которых выданы до установления такой приаэродромной территории, или в случаях, если для строительства, реконструкции указанных объектов недвижимости не требуется выдача разрешения на строительство в отношении объектов недвижимости, строительство которых начато до установления такой приаэродромной территории, ограничения использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности, установленные на приаэродромной территории, не применяются.».

3. Экспертный совет отмечает, что проблема применения ограничений использования земельных участков и объектов недвижимости, установленных для приаэродромных территорий, является очень актуальной.

Процедура принятия решений об установлении приаэродромных территорий не является публичной.

Решение об установлении приаэродромной территории, в том числе и об установлении ограничений использования объектов недвижимости, оформляется ненормативным актом уполномоченного федерального органа исполнительной власти (Министерства обороны Российской Федерации, Министерства промышленности и торговли Российской Федерации либо Федерального агентства воздушного транспорта).

Порядок принятия указанных актов установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 02.12.2017 № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории» и приказом Федерального агентства воздушного транспорта от 17.06.2020 № 569-П «Об утверждении Порядка принятия решений об установлении приаэродромных территорий аэродромов гражданской авиации Российской Федерации».

В связи с тем, что решения об установлении приаэродромных территорий принимаются в форме ненормативных актов, порядок их принятия не предполагает независимой антикоррупционной экспертизы, проведения оценки регулирующего воздействия, регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официального опубликования (обнародования) такого решения.

Многие собственники земельных участков и застройщики попадающих в границы приаэродромных территорий объектов узнают об установленных ограничениях только после того, как такие ограничения будут внесены в Единый государственный реестр недвижимости (зачастую, когда процесс строительства объектов уже начат).

Действующая редакция 5 части 6 статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации создаёт угрозу неполучения разрешения на ввод объекта

в эксплуатацию в случае, если с момента получения разрешения на строительство до момента получения разрешения на ввод в эксплуатацию была установлена приаэродромная территория, и начали действовать предусмотренные её режимом ограничения.

Законодателем изложенная проблема не остаётся без внимания, но существующие механизмы решения всё ещё являются фрагментарными и носят временный характер.

Как отмечалось выше, пунктом 3 части 10 статьи 4 Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ допускается до 01.01.2024 в отношении объектов капитального строительства, разрешения на строительство которых выданы до 01.01.2020 и по которым не выданы разрешения на ввод их в эксплуатацию, при выдаче разрешений на ввод в эксплуатацию применять ограничения, установленные на дату выдачи разрешения на строительство таких объектов.

Частью 13 статьи 4 Федерального закона от 01.07.2017 № 135-ФЗ (в ред. Федерального закона от 11.06.2021 № 191-ФЗ) допускается не применять ограничения седьмой подзоны приаэродромной территории в отношении разрешений на строительство, выданных до её установления (если седьмая подзона не была установлена до 1 июля 2021 года).

Следует отметить, что до принятия Федерального закона от 11.06.2021 № 191-ФЗ практически отсутствовало правовое регулирование, определяющее порядок расчёта границ седьмой подзоны приаэродромной территории, в которой предусматриваются наиболее существенные ограничения. На практике разными разработчиками применялись различные (и не редко противоречащие друг другу) методики)

Частью 5⁴ статьи 47 Воздушного кодекса Российской Федерации, вступившей в силу с 01.07.2021, предусмотрено, что методика установления седьмой подзоны приаэродромной территории, расчёта и оценки рисков для здоровья человека устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Главным государственным санитарным врачом РФ 27.09.2021 г. была утверждена Методика установления (изменения) седьмой подзоны

приаэродромной территории. МР 2.5/4.3.0258-21. Практика применения указанной методики в настоящее время отсутствует.

Также необходимо обратить внимание на то, что поскольку решения об установлении приаэродромных территорий содержат в себе ограничения использования земельных участков и объектов недвижимости, не исключён риск признания их в судебном порядке нормативными актами.

В пункте 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 отмечается, что акт может являться обязательным для неопределённого круга лиц, в частности, в случаях, когда он издаётся в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права (например, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории).

По мнению Экспертного совета, отсутствие однозначных и чётких правил установления и применения ограничений, установленных для приаэродромных территорий, множество правовых норм временного характера, свидетельствуют о необходимости продолжения работы по концептуальному изменению законодательства, регулирующего данные отношения.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет концептуально поддерживает законопроект № 1207293-7 «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» и считает его принятие целесообразным при условии учёта замечаний, изложенных в настоящем заключении.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



А.В. Кислых