

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по проектам федеральных законов «О внесении изменений в часть
первую Гражданского кодекса Российской Федерации (в части
совершенствования порядка сноса самовольных построек)», «О внесении
изменений в Градостроительный кодекс Российской
Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации
(в части упрощения строительства объектов индивидуального
жилищного строительства, совершенствования механизма
государственного строительного надзора
и сноса объектов самовольного строительства) и «О внесении изменений в
Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в
части совершенствования механизма пресечения самовольного
строительства)»

Проект федерального закона «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации (в части совершенствования порядка сноса самовольных построек)» (далее – Проект изменений в Гражданский кодекс), проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части упрощения строительства объектов индивидуального жилищного строительства, совершенствования механизма государственного строительного надзора и сноса объектов самовольного строительства)» (далее – Проект изменений в Градостроительный кодекс) и проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части совершенствования механизма пресечения самовольного строительства)» (далее – Проект изменений в Кодекс об административных правонарушениях) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 03 октября 2017 г. № А6-11545).

Ранее Проект изменений в Гражданский кодекс и Проект изменений в Градостроительный кодекс были предметом рассмотрения Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее - Совет), по результатам которого не были поддержаны по соображениям концептуального характера (Экспертное заключение № 164-5/2017 от 17 апреля 2017 г.).

В рамках настоящего заключения в соответствии с пунктом 4 Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 1999 г. № 1338) анализу и оценке подлежат содержащиеся в Проектах изменений гражданско-правовые нормы.

I. Характеризуя Проект изменений в Гражданский кодекс в целом, следует поддержать высказанное ранее Советом в Экспертном заключении от 17 апреля 2017 г. мнение, что поставленные перед Проектом задачи могут быть достигнуты и без изменения действующего регулирования в рамках имеющихся у органов местного самоуправления полномочий инициировать снос самовольных построек в судебном или внесудебном порядке (пункт 4 статьи 222 ГК РФ).

В рассматриваемой редакции проектов ряд замечаний Совета, высказанных в Экспертном заключении от 17 апреля 2017 г., был учтен.

Так, например, учтены замечания Совета относительно недопустимости сноса в административном порядке самовольной постройки, право на которую зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости (проектируемый пункт 4 статьи 222 ГК РФ).

Из Проекта изменений в Гражданский кодекс исключены положения, регламентирующие порядок принятия органами местного самоуправления решения о сносе самовольной постройки, не относящиеся к предмету регулирования гражданского законодательства.

Сохранена возможность признания права собственности на самовольную постройку судом (проектируемый пункт 3 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Однако внесенные в Проект изменения не устраняют ранее высказанных Советом концептуальных замечаний.

Совет акцентировал внимание на тот факт, что значение термина «самовольная постройка», не входящее в противоречие с логикой, состоит только в том, что таковой объект не может стать объектом права собственности и, следовательно, объектом гражданского оборота. Единственным юридическим вопросом, который уместно обсуждать применительно к самовольной постройке, является вопрос о том, может ли быть признано в отношении такого объекта право собственности или нет.

Вопрос о сохранении указанной чистоты правового содержания данного понятия был отмечен в качестве принципиального, поскольку было бы ошибочным вводить те или иные юридические правила, применяемые в той или иной отрасли правового регулирования, которые бы действовали разным образом в случае, когда объект, признанный самовольной постройкой, подлежащей сносу, продолжает существовать, и в случае, когда никакой самовольной постройки нет или она была, но снесена.

Также разработчиками проекта проигнорированы замечания Совета о нецелесообразности дополнения пункта 2 статьи 222 ГК РФ предложением о запрете эксплуатации самовольной постройки, которое является избыточным.

Следует отметить, что несмотря на тот факт, что из Проекта изменений в Гражданский кодекс были изъяты положения, устанавливающие возможность прекращения права постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения, договора аренды или безвозмездного пользования земельным участком в случае неисполнения решения органа местного самоуправления о сносе самовольной постройки или приведения ее в соответствие с установленными требованиями, если самовольная постройка создана или возведена на земельном участке, находящимся в государственной или муниципальной собственности, или изъятия земельного участка, если он находится в частной собственности, указанные положения сохранены в Проекте изменений в Градостроительный кодекс (проектируемая статья 54.1. ЗК РФ,

проектируемые подпункт 1 пункта 2 статьи 45, пункт 4 статьи 46 ЗК РФ, пункт 6.1 статьи 54 ЗК РФ), который поступил совместно с Проектом изменений в Гражданский кодекс и связан с ним по смыслу. Представляется, что недостатки подобного законодательного решения сохраняются вне зависимости от того, в какой акт законодательства они могли бы быть помещены.

Более того, в ряде случаев предлагаемые проектом решения усугубляют проблемы, отмеченные в Экспертном заключении от 17 апреля 2017 г.

Так, в Экспертном заключении Совет отметил, что предлагаемое законодательное решение предоставляет органам местного самоуправления неоправданно широкие дискреционные полномочия, поскольку наделяет их полномочием самостоятельно устанавливать срок для сноса самовольной постройки (учитывая, что все это время постройка не будет являться объектом гражданских прав и предметом гражданского оборота).

В предложенной редакции дискреционные полномочия органов местного самоуправления были только расширены за счет установления возможности легализации самовольной постройки во внесудебном порядке (проектируемый пункт 3.2. статьи 222 Гражданского кодекса).

В отличие от первоначальной редакции Проект устанавливает правило, в соответствии с которым лицо, которое приобрело здание, сооружение или другое строение, право собственности на которое ранее было зарегистрировано, имеет право на возмещение за счет казны Российской Федерации убытков в связи с утратой права собственности на такие объекты в случае принятия решения о сносе самовольной постройки или о ее приведении в соответствие с установленными требованиями с последующим надением Российской Федерации регрессным требованием к государственному регистратору, по вине которого в Единый государственный реестр недвижимости были внесены недостоверные данные (проектируемые пункты 6 - 8 статьи 222 Гражданского кодекса). Подобное решение представляется по меньшей мере спорным, а ссылка в пояснительной записке к Проекту на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2017 г. № 16-П - неточной, поскольку в

данном случае речь идет не о соблюдении закона при совершении предшествующих сделок с недвижимым имуществом со стороны приобретателя, на что было обращено внимание в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, а о незаконности регистрации права первоначального «собственника» объекта.

II. Анализ Проекта изменений в Градостроительный кодекс позволяет прийти к выводу о том, что внесенные в него изменения также не устраняют высказанных в Экспертном заключении от 17 апреля 2017 г. концептуальных замечаний.

Одним из основных замечаний, высказанных Советом, была негативная оценка возможности изъятия земельных участков, которая предусматривается как санкция за неисполнение решения о сносе самовольных построек, принятого в административном порядке. Предложенное законодательное решение приведет к кардинально различающемуся правовому регулированию последствий неисполнения лицом, осуществившим самовольную постройку, обязанности по ее сносу, установленной судебным актом или решением органа местного самоуправления. При этом новый собственник, который приобрел земельный участок с самовольной постройкой на публичных торгах, может также не исполнять обязанность по сносу самовольной постройки, что приведет к необходимости повторной продажи с аналогичным эффектом.

По сравнению с предыдущей редакцией Проект предусматривает возможность «передачи» в муниципальную собственность в судебном порядке земельного участка, который был изъят у собственника в случае эксплуатации новым собственником самовольной постройки, расположенной на земельном участке (проектируемый пункт 11 статьи 54.1 ЗК РФ).

Однако предложенное Проектом законодательное регулирование не устраняет высказанные Советом замечания.

В Экспертном заключении Совет особо подчеркивал, что изъятие земельного участка как поражение свободной воли лица – это мера экстраординарная и чрезвычайная. Между тем, в материалах к Проекту

изменений в Градостроительный кодекс не указывается, на защиту какого публичного интереса или для достижения каких целей социальной политики направлена проектируемая норма, допускающая изъятие земельного участка.

Одновременно со сказанным Совет критически оценил проектируемую новую часть 7.1 статьи 39.8 ЗК РФ, которая предполагает устанавливать в качестве обязательного условия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, обязательство арендатора осуществить за свой счет или с привлечением средств других лиц (которые в проекте не конкретизированы) снос находящейся на нем самовольной постройки или ее приведение в соответствие с установленными требованиями при том, что арендатор не является ответственным за возведение такой самовольной постройки. Аналогичные по существу замечания были высказаны и к проектируемому пункту 4 статьи 46 ЗК РФ.

Однако разработчики Проекта изменений в Градостроительный кодекс проигнорировали высказанные Советом замечания.

Не могут быть поддержаны по указанным причинам проектируемые подпункт 1 пункта 2 статьи 45 и пункт 6.1 статьи 54 ЗК РФ, предусматривающие возможность прекращения права постоянного (бессрочного) пользования или права пожизненного наследуемого владения земельным участком в случае неисполнения решения органа местного самоуправления о сносе самовольной постройки или приведения ее в соответствие с установленными требованиями, если самовольная постройка создана или возведена на земельном участке.

III. Проект изменений в Кодекс об административных правонарушениях поступил совместно с Проектом в Градостроительный кодекс и Проектом изменений в Гражданский кодекс и связан с ними по смыслу.

Как следует из Пояснительной записки, Проект изменений в Кодекс об административных правонарушениях является элементом комплексных мер, предлагаемых Проектом в Градостроительный кодекс и Проектом изменений в

Гражданский кодекс и отклоненных Советом по концептуальным основаниям, в связи с чем не может быть поддержан.

Более того, как следует из содержания предлагаемых норм, за одно и то же действие - продолжение использования постройки вместо ее сноса или приведения в соответствие с установленными требованиями, - проектируемой статьей 9.24 КоАП РФ и проектируемой частью 6 статьи 9.25 КоАП РФ предлагаются две самостоятельные санкции, которые могут быть применены к правонарушителю. Обоснования предложенного законодательного регулирования Пояснительная записка не содержит.

х х х

Вывод: проект федерального закона «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации (в части совершенствования порядка сноса самовольных построек)», проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части упрощения строительства объектов индивидуального жилищного строительства, совершенствования механизма государственного строительного надзора и сноса объектов самовольного строительства) и проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части совершенствования механизма пресечения самовольного строительства)» не могут быть поддержаны по соображениям концептуального характера.

*Проект заключения подготовлен
в Исследовательском центре частного права
имени С.С.Алексеева при Президенте
Российской Федерации*