Комитет Государственной Думы по транспорту и строительству

По поручению Совета Государственной Думы

(протокол от 14.03.2017 № 33, пункт 104)

#### Заключение

по проекту федерального закона № 120505-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации – городе федерального значения Москве», внесенному депутатами Государственной Думы Н.Н.Гончаром, И.В.Белых, Г.Г.Онищенко и другими, а также членами Совета Федерации З.Ф.Драгункиной, В.И.Долгих

 (первое чтение)

Проектом федерального закона предлагается установить особенности регулирования отдельных правоотношений (в том числе градостроительных, земельных, жилищных и других) в целях «реновации жилищного фонда» в столице Российской Федерации – городе федерального значения Москве. Для этого вносятся изменения в том числе в Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» (далее – Закон о статусе столицы).

Задачами проекта, как следует из пояснительной записки, являются «создание прозрачных правил при реализации проекта реновации жилищного фонда в городе Москве, обеспечение жилищных прав граждан при их переселении и максимальное сокращение сроков строительства нового жилищного фонда взамен старых пятиэтажек».

Закон о статусе столицы регулирует отношения, связанные с обеспечением реализации прав и обязанностей федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти города Москвы в связи с осуществлением городом Москвой функций столицы Российской Федерации.

С учетом изложенного полагаем, что указанные отношения не связаны с осуществлением городом Москвой функций столицы Российской Федерации.

Проектом не учитываются положения законодательства Российской Федерации, устанавливающие приоритет норм кодифицированных актов перед нормами других нормативных правовых актов (см. статью 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), статью 2 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс), статью 5 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – Жилищный кодекс), статью 3 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). В связи с этим установление особенностей регулирования соответствующих отношений невозможно без внесения изменений в указанные кодифицированные акты (например, особенности осуществления градостроительной деятельности в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения, в том числе в Москве, предусматриваются главой 9 ГрК РФ).

Кроме того, обращаем внимание на следующее.

1. Отсутствует определение главного для проекта понятия «реновация жилищного фонда». В правоприменительной практике оно имеет различное толкование (см., например, Стратегию развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.01.2016 № 80-р, постановление Правительства Москвы от 21.01.2003 № 28-ПП «О программе капитального ремонта, модернизации, реконструкции и реновации зданий, сооружений и территорий сложившейся застройки начиная с 2003 года и основных объемных показателях на 2003-2004 годы», «СП 147.13330.2012. Свод правил. Здания для учреждений социального обслуживания. Правила реконструкции» (утвержден Приказом Госстроя от 27.12.2012 № 134/ГС).

Отсутствие единого определения понятия «реновация жилищного фонда» делает неопределенной цель установления особенностей регулирования соответствующих правоотношений (пункт 2 статьи 1 проекта) и может негативно сказаться на единообразии применения проектируемых норм.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 15.07.1999 № 11-П, от 27.05.2003 № 9-П, от 27.05.2008 № 8-П, от 30.06.2011 № 14-П, от 21.03.2013 № 6-П, от 18.07.2013, от 11.11.2014 № 29-П) - вводимые федеральным законодателем нормы должны отвечать критериям определенности, ясности и недвусмысленности.

2. Из наименования проекта следует, что отдельные законодательные акты Российской Федерации изменяются «в части установления особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации – городе федерального значения Москве». Однако федеральное законодательство не содержит общих правил «реновации жилищного фонда». В настоящее время им предусмотрены, например, механизмы признания жилищного фонда аварийным и подлежащим сносу или реконструкции и переселения в связи с этим граждан из такого жилищного фонда. Следовательно, вести речь об установлении особенностей реновации жилищного фонда представляется некорректным.

Кроме того, проект в целом не содержит особенностей реновации жилищного фонда, им предусматриваются особенности регулирования отдельных (градостроительных, земельных и других) отношений.

Отношения по реновации предлагается регулировать в основном правовыми актами города Москвы. Для этого вносятся изменения в статью 4 Закона о статусе столицы, дополняющие содержащийся в ней перечень полномочий органов государственной власти города Москвы новыми полномочиями.

Такой подход, по нашему мнению, не способствует выполнению поставленных проектом задач и требует дополнительного обсуждения. Учитывая изложенное, полагаем необходимым предусмотреть в федеральном законодательном акте следующее:

а) содержание программы реновации жилищного фонда либо критерии определения ее содержания;

б) критерии определения объектов капитального строительства, подлежащих сносу в соответствии с программой реновации жилищного фонда;

в) порядок принятия решения о реновации жилищного фонда, а также его форму и исчерпывающее содержание;

г) случаи и формы выявления и учета мнения населения по вопросам реализации программы реновации жилищного фонда;

д) существенные условия договора, заключаемого между собственником жилого помещения, расположенного в многоквартирном доме, включенном в решение о реновации жилищного фонда, и уполномоченным органом исполнительной власти города Москвы или фондом содействия реновации жилищного фонда в городе Москве, а также особенности заключения такого договора.

3. Предложенный проектом механизм реализации решения о реновации жилищного фонда (проектируемые статьи 71 и 73 Закона о статусе столицы) в части оснований для выселения, освобождения помещения, прекращения права собственности на него и предоставления равнозначного помещения, ограничений на обжалование соответствующих судебных постановлений требует дополнительного обсуждения с учетом необходимости надлежащего обеспечения конституционных прав граждан, в том числе наследственных прав и прав ребенка (не ясно, как предлагаемый механизм будет учитывать требования законодательства о наследовании имущества, например, в части формирования наследственной массы в случае смерти наследодателя, заключившего договор о переходе права собственности на жилое помещение, но не получившего предоставляемого жилого помещения, а также об обеспечении прав ребенка при отчуждении недвижимого имущества, например, в части получения соответствующего согласия органа опеки и попечительства).

В соответствии со статьей 235 ГК РФ право собственности прекращается в случаях, прямо предусмотренных законом. Принудительное изъятие у собственника его имущества допускается только по основаниям, указанным в пункте 2 данной статьи. Предусмотренное в проекте основание прекращения права собственности по существу представляет собой новый вид изъятия имущества. При этом гарантии соблюдения прав собственника не очевидны. Например, принудительное изъятие недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд (статья 2392 ГК РФ, статья 32 Жилищного кодекса) возможно только при условии предварительного и равноценного возмещения. Проектом же предусматривается предоставление равнозначного помещения в случае заключения соответствующего договора, а если такой договор в течение 60 дней со дня направления собственнику помещения предложения о предоставлении равнозначного помещения заключен не был - выселение, освобождение помещения, прекращение права собственности на него в судебном порядке без какого-либо возмещения. При этом в силу прямого указания проектируемых норм собственник жилого помещения (в отличие от собственника нежилого помещения) вправе обжаловать указанное судебное решение «только в части равнозначности предоставляемого жилого помещения», что ставит собственников в неравные условия и необоснованно ограничивает их право на судебную защиту.

Кроме того, учитывая, что проект соответствующего договора может быть получен гораздо позже даты его фактического направления, представляется более правильным предусмотреть различные обстоятельства, которые могут повлиять на порядок расчета указанного шестидесятидневного срока.

При определении равнозначности помещений не учитывается его рыночная стоимость (с учетом затрат собственника на неотделимые улучшения помещения), удаленность предоставляемого помещения от обмениваемого помещения, а значит, при прочих равных условиях помещения могут различаться в том числе не в пользу собственника и быть значительно удалены друг от друга, что, вероятно, скажется на их рыночной стоимости, в том числе с учетом возможного ухудшения их транспортной доступности. Кроме того, отсутствует указание на необходимость обеспечения условий доступности предоставляемых помещений для маломобильных граждан. В этой ситуации предоставляемое помещение вряд ли можно будет считать равнозначным и равноценным.

Кроме того, проектом исключается возможность выбора предоставляемых помещений из нескольких вариантов, что с учетом возможного изменения района, в котором располагается соответствующее помещение, нуждается в дополнительном обсуждении.

4. Положения проекта, в соответствии с которыми органы государственной власти города Москвы наделяются полномочиями по регулированию отдельных правоотношений по вопросам исключительного ведения Российской Федерации (регулирование договорных отношений, в том числе установление особенностей предоставления услуг по электро-, тепло-, водо- и газоснабжению, государственной регистрации недвижимости, техническое регулирование) и положения о приоритете нормативных правовых актов города Москвы перед положениями нормативных правовых актов Российской Федерации (части 5, 11 статьи 71 Закона о статусе столицы, статья 5 проекта) нуждаются в уточнении. При этом следует учесть, что в соответствии со статьей 76 Конституции Российской Федерации по вопросам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, а нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации имеет приоритет только в случае его издания по вопросам, не относящимся к ведению Российской Федерации, совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (например, законодательство Российской Федерации о техническом регулировании находится в ведении Российской Федерации, а законодательство о градостроительной деятельности, земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации).

Также требует обсуждения полномочие органов государственной власти города Москвы по определению порядка установления публичного сервитута для целей, предусмотренных Законом о статусе столицы (проектируемый абзац 17 его статьи 4 Закона о статусе столицы), поскольку порядок его установления регулируется федеральным законодательством (общий порядок - статья 23 Земельного кодекса Российской Федерации, особенности установления сервитута, см., например, главу 4 Федерального закона от 05.04.2013 № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). В связи с проектируемой частью 9 статьи 71 Закона о статусе столицы следует учесть и то, что публичный сервитут устанавливается в отношении только сформированных земельных участков и только соответствующим нормативным правовым актом (статья 23 Земельного кодекса).

5. Содержащиеся в проекте процессуальные нормы (части 7 и 8 статьи 73 Закона о статусе столицы), не только не относятся к предмету его регулирования (они могут содержаться только в соответствующем процессуальном кодексе), но и противоречат положениям Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Так, немедленное исполнение судебного решения предусматривается только для некоторых категорий дел, например, взыскание алиментов, выплата работнику заработной платы в течение трех месяцев и другие (статья 211 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации). Применение данного процессуального механизма в проекте не обосновано.

В отношении возможности рассмотрения судом соответствующих требований при оспаривании актов высшего исполнительного органа государственной власти города Москвы, на основании которых соответствующие лица обращаются в суд с требованием о понуждению к заключению соответствующего договора, об освобождении жилого помещения, о прекращении права собственности на него, не учитывается тот факт, что суд обязан приостановить производство по делу в случае невозможности рассмотрения данного дела до разрешения другого дела (статья 215 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

6. Проектируемые изменения понятия «статус столицы Российской Федерации» (пункт 1 статьи 1 проекта) нуждаются в уточнении в части исключения возможности его расширительного толкования (в проектируемых изменениях не указаны территории, устойчивое развитие которых предполагается обеспечивать; формулировка «…установленными в соответствии с настоящим Законом» допускает установление таких особенностей в правовом акте любого уровня при наличии ссылки на такой акт в Законе о статусе столицы, что не соотносится с положениями его статьи 3, в соответствии с которыми статус столицы Российской Федерации устанавливается Законом о статусе столицы). Кроме того, в отличие от действующей редакции этого понятия в предлагаемых изменениях отсутствует ограничение установления соответствующих особенностей (в связи с осуществлением городом Москвой функций столицы Российской Федерации), что делает некорректными изменения статьи 4 Закона о статусе столицы, в которой устанавливаются полномочия органов государственной власти города Москвы в связи с осуществлением городом Москвой функций столицы Российской Федерации.

Поскольку новые полномочия могут потребовать расходов бюджетных средств, полагаем необходимым учесть положения пункта 2 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующие условия выделения бюджетных ассигнований на принятие новых расходных обязательств.

7. Положения проектируемой части 1 статьи 71 Закона о статусе столицы не основаны на положениях статьи 41 ГрК РФ, в соответствии с которой подготовка документации по планировке территории, предусмотренной ГрК РФ, осуществляется в отношении застроенных или подлежащих застройке территорий.

8. Согласно проектируемой части 2 статьи 71 Закона о статусе столицы в целях реализации решений о реновации подготовка документации по планировке территории осуществляется без учета ранее утвержденной документации по планировке территории. В связи с этим не ясно, является ли она действующей после принятия решения о реновации, прекращает свое действие при утверждении новой документации по планировке территории или действует в части, непротиворечащей новой документации по планировке территории.

9. Положения проектируемой части 4 статьи 71 Закона о статусе столицы, допускающие возможность осуществления строительства, реконструкции объекта капитального строительства (в том числе фондом содействия реновации жилищного фонда в городе Москве) без образования соответствующего земельного участка, противоречат основам земельного, градостроительного и гражданского законодательства. Границами земельного участка определяются пределы осуществления права собственности и иных прав на земельный участок, в том числе в части застройки земельного участка в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием.

Кроме того, требует уточнения вопрос о содержании градостроительного плана в части указания в нем границ земельного участка (часть 3 статьи 44 ГрК РФ).

В проектируемой части 12 статьи 71 Закона о статусе столицы следует указать, каким законодательством определяется порядок разработки специальных технических условий.

10. Часть 11 статьи 40 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» требует обсуждения с учетом принципа достоверности сведений Единого государственного реестра недвижимости в части возможности государственной регистрации прав на любые сооружения без предоставления правоустанавливающих документов на земельный участок.

11. Согласно проектируемой статье 72 Закона о статусе столицы городом Москвой создается фонд содействия реновации жилищного фонда в городе Москве, который может осуществлять в том числе предпринимательскую деятельность. При этом не указывается его организационно-правовая форма. Если его создание предполагается в организационно-правовой форме фонда, то следует учесть, что в соответствии со статьей 12317 ГК РФ юридическое лицо в организационно-правовой форме фонда может быть учреждено только гражданами и (или) юридическими лицами в целях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Таким образом, правовое положение создаваемого фонда требует более детального регулирования.

Кроме того, некорректно отождествление фонда содействия реновации жилищного фонда в городе Москве, как самостоятельного юридического лица, с уполномоченным органом исполнительной власти города Москвы (проектируемый абзац 18 статьи 4 Закона о статусе столицы).

Положения проекта о наделении фонда статусом застройщика не относится к предмету регулирования Закона о статусе столицы, получение соответствующего статуса должно осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» с соблюдений установленных им требований, направленных на обеспечение прав участников долевого строительства.

12. Положения проектируемой статьи 73 Закона о статусе столицы о выселении, освобождении жилого помещения, расположенного в многоквартирном доме, который включен в решение о реновации, прекращении права собственности на указанное жилое помещение не относится к предмету регулирования рассматриваемой статьи, поскольку не направлено на обеспечение жилищных прав граждан. В связи с этим также являются некорректными изменения Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

13. В соответствии с частью 2 статьи 73 Закона о статусе столицы нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти города Москвы могут быть утверждены особенности освобождения жилого помещения, расположенного в многоквартирном доме, включенном в решение о реновации жилищного фонда, освобождение же такого жилого помещения осуществляется путем заключения соответствующего договора. В связи с этим полагаем, что все вопросы освобождения жилого помещения должны решаться в указанном договоре, как документе, являющемся правовым основанием для освобождения соответствующего жилого помещения его собственником и гарантией согласования воли его сторон. Кроме того, следует учесть, что заключаемый договор носит гражданско-правовой характер и его стороны должны руководствоваться основными началами гражданского законодательства (статья 1 ГК РФ).

14. Положения проектируемой части 11 статьи 73 Закона о статусе столицы в части использования уплаченных взносов на капитальный ремонт сносимого многоквартирного дома «на цели реализации программы» не согласуются с общим порядком использования средств фонда капитального ремонта, установленным статьей 174 Жилищного кодекса.

15. Проектируемые в статье 7 изменения Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) является необоснованным и противоречащим принципам контрактной системы в сфере закупок (статья 6 Федерального закона № 44-ФЗ).

16. Обращаем также внимание на то, что в федеральном законодательстве не используется термин «первый период индустриального домостроения» (проектируемые положения статьи 4 Закона о статусе столицы).

Заместитель начальника управления О.Ю.Гвоздилина

Попов А.А., Мускеева Л.И., Мякотина Т.Ю.,

Бумажкина Н.М., Веселов И.Г.