



Александр Буртовой,  
партнер юридической  
фирмы «Антика»

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ НЕДВИЖИМОСТИ: ИТОГИ 2015 ГОДА

**2015 ГОД СТАЛ БОГАТЫМ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОЕНИЯ, АРХИТЕКТУРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, А ТАКЖЕ В ИНЫХ ОТРАСЛЯХ, НЕПОСРЕДСТВЕННО СВЯЗАННЫХ С СОЗДАНИЕМ И ЭКСПЛУАТАЦИЕЙ ОБЪЕКТОВ АРХИТЕКТУРЫ. ОСНОВНЫЕ ИДЕИ НОВЫХ ПРАВИЛ, КОТОРЫМИ ДОЛЖНЫ БУДУТ РУКОВОДСТВОВАТЬСЯ СУБЪЕКТЫ РЫНКА, ПРЕДСТАВЛЕНЫ В СТАТЬЕ АЛЕКСАНДРА БУРТОВОГО, ПАРТНЕРА ЮРИДИЧЕСКОЙ ФИРМЫ «АНТИКА».**

*Александр Буртовой*

## **ЗАКОН О ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

01.09.2015 года вступил в силу Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно децентрализации полномочий в сфере архитектурно-строительного контроля и усовершенствования градостроительного законодательства» от 01.09.2015 года («Закон о децентрализации»), которым внесены изменения в целый ряд нормативно-правовых документов, включая Кодекс Украины об административных правонарушениях, Законы Украины «Об основах градостроительства», «Об архитектурной деятельности», «О регулировании градостроительной деятельности», «Об ответственности за правонарушения в сфере градостроительной деятельности», «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» и пр.

Основная идея закона — перераспределение полномочий и функций управления в сфере градостроительной деятельности и архитектурно-строительного контроля (архстройконтроль) между центральными и местными органами государственной власти, т.е. их частичная передача от Государственной инспекции архитектурно-строительного контроля (ГАСК) Украины структурным подразделениям по вопросам архстройконтроля Киевской и Севастопольской городских государственных администраций, а также исполнительным органам по вопросам архстройконтроля сельских, поселковых и городских советов, которые действуют на основании законодательства и отдельного положения. Примерное положение об органах государственного архитектурно-строительного контроля утверждено

Постановлением Кабинета Министров Украины №671 от 19.08.2015 года.

К полномочиям органов архстройконтроля, согласно законодательству, относятся выдача, получение, регистрация, возврат документов, предоставляющих право на выполнение подготовительных и строительных работ, отказ в выдаче документов, аннулирование, отмена их регистрации; прием в эксплуатацию завершённых строительством объектов, включая выдачу сертификатов, регистрацию деклараций о готовности объекта к эксплуатации, возврат таких деклараций на доработку для устранения выявленных недостатков; предоставление ГАСК информации, необходимой для внесения данных в единый реестр документов, предоставляющих право на выполнение подготовительных и строительных работ и свидетельствующих о принятии в эксплуатацию

завершенных строительством объектов, сведений о возврате на доработку, отказ в выдаче, отмену и аннулирование указанных документов; государственный контроль над соблюдением требований законодательства, строительных норм, государственных стандартов и правил, положений градостроительной документации, исходных данных для проектирования, проектной документации; осуществление контроля над выполнением законных требований (предписаний) должностных лиц органов госархстройконтроля; рассмотрение дел об административных правонарушениях в процессе строительства, планирования и застройки территорий, о невыполнении законных требований (предписаний) должностных лиц органов архстройконтроля; рассмотрение дел о правонарушениях в сфере градостроительной деятельности с вынесением соответствующих решений; осуществление других полномочий, определенных законом.

Следует отметить, что передача полномочий ГАСК производится только после принятия решения местными органами о создании органов архстройконтроля на местах и утверждения акта совместной комиссии по передаче документации и решению вопросов, связанных с созданием и функционированием местного органа архстройконтроля. При этом решение о создании местного органа архстройконтроля является добровольным и принимается органом местного самоуправления, исходя из возможностей и потребностей территории. Порядок работы комиссии и процедура утверждения акта законом не предусмотрены. До момента принятия решения о создании и утверждения акта совместной комиссии, государственный архитектурно-строительный контроль осуществляется ГАСК, который действует через главных инспекторов строительного надзора в Автономной Республике Крым, областях, городах Киев и Севастополь. При перераспределении функций и полномочий между центральными и местными органами архстройконтроля учитывается не только территориальная принадлежность земельного участка, но и категория сложности объекта строительства, а также административный статус населенного пункта.

Еще одним важным моментом является определение функции государственного архитектурно-строительного надзора, который осуществляет ГАСК. Законом о децентрализации и Постановлением Кабинета Министров Украины от 19.08.2015 года №698 «Об утверждении порядка осуществления государственного архитектурно-строительного надзора» определены система и порядок государственного надзора. В частности, предусмотрено, что функции надзора обеспечиваются главными инспекторами в АР Крым, областях, Киеве и

#### Ответственные органы архстройконтроля в зависимости от расположения земельного участка, категории сложности объекта строительства и административного статуса населенного пункта

Объект	Орган управления и контроля
Объекты I, II, III категорий сложности, расположенные в границах сел и поселков	Исполнительные органы по вопросам архстройконтроля сельских и поселковых советов
Объекты I, II, III, IV категорий сложности, расположенные в границах городов	Исполнительные органы городских советов и структурные подразделения по вопросам архстройконтроля Киевской и Севастопольской городских государственных администраций
Объекты: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ I, II, III, IV, V категорий сложности, расположенные за пределами населенных пунктов и на территории нескольких административно-территориальных единиц;</li> <li>■ все объекты V категории сложности, расположенные в границах населенных пунктов;</li> <li>■ объекты IV категории сложности, расположенные в границах сел и поселков</li> </ul>	Центральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику по вопросам архстройконтроля и надзора, т.е. ГАСК

Севастополе путем проведения плановых, внеплановых, документальных и камеральных проверок. Основная задача надзора – выявление, прекращение и предотвращение нарушений уполномоченными органами градостроительства и архитектуры, органами архстройконтроля, другими органами, осуществляющими контроль в сфере градостроительной деятельности требований законодательства в сфере градостроительной деятельности, государственных строительных норм, стандартов и правил при осуществлении градостроительной деятельности. Также следует отметить, что решения местных органов архстройконтроля могут быть пересмотрены ГАСК в порядке надзора или обжалованы в судебном порядке.

Принимая во внимание объем полномочий ГАСК, порядок создания и передачи полномочий, а также иные особенности новой системы государственного архстройконтроля, очевидно, что ГАСК по-прежнему концентрирует всю полноту власти, остается главной и ключевой фигурой, имеет достаточно инструментов влияния, чтобы ставить под сомнение наличие децентрализации как факта.

#### ДРУГИЕ НОВШЕСТВА ЗАКОНА О ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Помимо изменений относительно системы управления, архстройконтроля и надзора в сфере градостроения, Закон о децентрализации вносит целый ряд изменений и новшеств, связанных с определением объектов строительства, порядком сбора и предоставления исходных данных, оформления разрешительной документации и пр. Справедливости ради необходимо отметить, что большинство изменений действительно направлены на устранение законодательных лакунов, конкретизацию требований и создание прозрачной системы нормативно-правового регулирования в сфере градостроения и архитектуры. Тем не

менее, есть и положения, которые требуют либо уточнения, либо изменения уже в ближайшем будущем.

Остановимся только на некоторых изменениях, которые имеют практическое значение для участников рынка. Так, законом конкретизированы основания для возвращения деклараций о начале подготовительных и строительных работ, установлен конкретный перечень случаев, когда уполномоченный орган имеет право вернуть декларацию, поданную заказчиком.

Согласно новой редакции ч. 6 ст. 35 Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности» («Закон о регулировании»), орган архстройконтроля возвращает декларацию о начале выполнения подготовительных работ для устранения недостатков, если в декларации не указана информация относительно заказчика, название или адрес объекта строительства, документ, подтверждающий право собственности или пользования земельным участком (за исключением случаев, прямо предусмотренных законом) или относительно лиц, ответственных за технадзор и лиц, которые разработали проект подготовительных работ, с обоснованием причин в срок, предусмотренный для ее регистрации. После устранения недостатков декларация подлежит рассмотрению в порядке ее регистрации. Если заказчик самостоятельно выявит ошибки (описки, печатные, грамматические, арифметические), он имеет право в трехдневный срок подать исправленные (достоверные) данные относительно информации, в которую требуется внести изменения. Декларация о начале выполнения строительных работ может быть возвращена, если в ней не отображены информация заказчика, названия или адрес объекта строительства; информация о документе, подтверждающем право собственности или пользования земельным участком (за исключением случаев, прямо предусмотренных законом); градостроительные условия

и ограничения (кроме объектов, для которых такие не предоставляются); информация о проектировщике, главном архитекторе и/или главном инженере проекта, лицах, ответственных за проведение авторского и технического надзора. Что характерно, процедура возврата, повторного рассмотрения, оспаривания аналогична процедуре для декларации о начале подготовительных работ, но отсутствует возможность устранения ошибок заказчиком. Декларации могут быть отменены, а разрешение на выполнение строительных работ аннулировано органом архстройконтроля в случае подачи заказчиком заявления; наличия ведомостей о прекращении юридического лица или предпринимательской деятельности ФОП, смерти физического лица или признания его пропавшим без вести; установления во время проверки нарушений градостроительной документации, градостроительных условий и ограничений, несоответствие объекта проектной документации и требованиям строительных норм, государственных стандартов и правил, нарушения градостроительного законодательства в случае невыполнения требований предписаний должностных лиц органов архстройконтроля. Разрешение также может быть аннулировано административным судом по иску органа архстройконтроля о применении такой меры реагирования в случае препятствования проведению проверки должностными лицами архстройконтроля, если такое препятствование было осуществлено в течение года после наложения штрафа за такое правонарушение. Решение о регистрации или возврате деклараций, также о выдаче и/или аннулировании разрешения на выполнение строительных работ может быть рассмотрено в порядке надзора ГАСК (без права регистрации) или оспорено в суде. Обращает на себя внимание тот факт, что решения об отмене декларации или об отказе в выдаче разрешения не указаны как отдельные самостоятельные основания для рассмотрения в порядке надзора или обращения в суд.

Кроме того, в текущей редакции Закона о регулировании сокращен срок выдачи технических условий (ТУ) до 10 дней; предоставлена возможность и порядок обжалования решений органов архстройконтроля о регистрации/возврате деклараций, отказе в выдаче разрешений и/или сертификатов о готовности объекта к эксплуатации органами надзора в процедуре приемки в эксплуатацию завершеного строительством объекта; отменена обязанность заказчика письменно уведомлять местные органы исполнительной власти или органы местного самоуправления о начале производства подготовительных/строительных работ и о вводе в эксплуатацию завершеного строительством объекта; установлен 10-дневный

срок приемки в эксплуатацию объектов I-III категорий сложности; предусмотрено, что информация относительно договора о павшем участии в развитии инфраструктуры населенного пункта и его исполнении вносится в декларацию о готовности объекта к эксплуатации или в акте готовности объекта к эксплуатации.

Согласно изменениям к Закону Украины «Об архитектурной деятельности», предусматривается возможность свободного доступа к реестру документов, которые дают право на выполнение подготовительных и строительных работ; документов, подтверждающих принятие в эксплуатацию завершеного строительством объектов; а также сведений о возвращении на доработку, отказе в выдаче, отмене и аннулировании документов разрешительного характера. При этом информация будет размещаться на официальном веб-сайте ГАСК.

Что касается изменений в части ответственности за нарушения в градостроительной деятельности, следует отметить, что Законом о децентрализации Закон Украины «Об ответственности за правонарушения в сфере градостроительной деятельности» был дополнен статьей, которая предусматривает ответственность должностных лиц органов архстройконтроля за осуществление регистрационных действий и выдачу разрешительной документации, оформленной с нарушениями требований законодательства. При этом норма изложена не совсем удачно, так как не предусматривает ответственности за бездействие со стороны должностных лиц органов архстройконтроля, в то время как именно бездействие является наиболее частой формой злоупотребления должностными лицами органов власти.

Постановлениями Кабинета Министров Украины №747 от 26.08.2015 года и №879 от 21.10.2015 года Порядок выполнения подготовительных работ и Порядок выполнения строительных работ объединены в единый новый Порядок выполнения подготовительных и строительных работ; внесены изменения в формы «разрешительных документов» в строительстве.

Анализируя принятые изменения, можно утверждать, что законодатель попытался улучшить действующее законодательство, но действующие формулировки вряд ли кардинально изменят качество обслуживания субъектов и не устроят все проблемы и сложности, с которыми на разных стадиях реализации проектов строительства сталкиваются субъекты рынка.

## ДРУГИЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Одним из важнейших, на наш взгляд, изменений законодательства в 2015 году

является изменение условий лицензирования в градостроительной деятельности. Согласно Закону Украины «О лицензировании видов хозяйственной деятельности» от 02.03.2015 года, лицензированию подлежат только работы по строительству объектов IV-V категорий сложности с учетом особенностей, определенных Законом Украины «Об архитектурной деятельности». Соответствующие изменения внесены в Постановление Кабинета Министров Украины №1396 от 05.12.2007 года. В то же время Лицензионные условия осуществления хозяйственной деятельности в строительстве, связанной с созданием объектов архитектуры, утвержденные приказом Министерства регионального развития, строительства и ЖКХ Украины от 27.01.2009 года №47, не приведены в соответствие с законом и действуют в старой редакции, что создает определенные сложности и риски не только при получении лицензии, но и при оформлении документов разрешительного характера, дающих право на производство работ и пр. Например, в формах деклараций, уведомлений и пр. требуется информация о лицензии генподрядчика (подрядчика) независимо от категории сложности объекта или объема работ, выполняемых генеральным подрядчиком (генподряд, по сути, — это инженеринговая услуга, которая по факту не лицензируется).

Также обращаем внимание на изменения в сфере государственной регистрации прав, суть которых сводится к тому, что наряду с передачей функций государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их обременений на места, нотариусы из специальных субъектов госрегистрации становятся полноправными государственными регистраторами прав (за исключением права ведения регистрационных дел в бумажном виде), и, с момента вступления в силу Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их обременений» и некоторых других законодательных актов Украины по децентрализации полномочий по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их обременений от 26.11.2015 года и прохождения специального обучения, могут осуществлять функции, связанные с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество независимо от нотариального удостоверения сделки, предметом которой являются права на недвижимое имущество. Следует отметить, что по состоянию на дату вступления в силу изменений не все нотариусы прошли соответствующее обучение и получили возможность подключить необходимую базу данных и, соответственно, осуществлять регистрацию в режиме, определенном изменениями в закон.