

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации»

Проект федерального закона «О внесении изменений Гражданский кодекс Российской Федерации» (далее – законопроект) подготовлен Минэкономразвития России во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № ИШ-П13-8143, а также в связи с необходимостью совершенствования гражданского законодательства с целью устранения его недостатков, выявленных правоприменительной практикой.

В основу законопроекта положена согласованная с различными профильными ведомствами Концепция изменений федерального законодательства, направленных на создание правового режима единого объекта недвижимости, подготовленная во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 4 марта 2016 г. № ИШ-П13-1858и и представленная в Правительство Российской Федерации в ноябре 2016 года, в рамках которой выработаны основные направления установления комплексного нормативного правового регулирования, направленного на совершенствование сложившегося гражданского оборота недвижимости.

Основными задачами законопроекта являются:

- уточнение понятий объекта недвижимости, его увязка с иными основными понятиями, используемыми в прочих отраслях законодательства: «объект капитального строительства», «жилое помещение», «постройка», «здание», «сооружение» и др.;
- установление порядка преобразования нового объекта недвижимости (за исключением земельных участков);
- уточнение правового регулирования в отношении единого недвижимого комплекса, предприятия, сложной и неделимой вещи;
- установление порядка преобразования сложной недвижимости в современные виды недвижимости, признаваемые гражданским законодательством, которые были созданы ранее в соответствии с законодательством о приватизации: «имущественный комплекс», «производственно-технологический комплекс».

Для регулирования порядка образования объектов необходимо четкое понимание предмета образования – объекта недвижимого имущества.

В настоящее время статья 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс) содержит определение недвижимых вещей, которыми признаются объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, а также объекты, признаваемые недвижимостью в силу прямого указания закона (воздушные, морские суда, суда внутреннего плавания).

Решения высших судов Российской Федерации также выделяют и еще один признак недвижимости – ее относительная экономическая обособленность, выражающаяся в наличии у объекта собственного хозяйственного назначения, отличного от назначения земельного участка, т.е. способность к самостоятельному обороту и способность к удовлетворению определенных экономических потребностей.

При этом не все создаваемые объекты отвечают указанным признакам недвижимости, поскольку некоторые сооружения могут быть перемещены без причинения несоразмерного ущерба их использованию (например, линейно-кабельные сооружения, трубопроводы и др.); некоторая часть объектов, безусловно признаваемых недвижимостью (помещения), не имеет непосредственной связи с землей; значительная часть такого имущества не имеет самостоятельного экономического значения (все вспомогательные и временные сооружения, некоторые здания, не требующие получения разрешения на строительство).

Что касается ключевого определения недвижимости, – прочной связи с землей, – то главными его недостатками является, с одной стороны, затруднение с документальным подтверждением данного обстоятельства, а с другой – одинаковое наличие прочной связи с землей как у объектов, имеющих самостоятельную хозяйственную ценность (например, здание завода), так и у сооружений, которые исходя из общих представлений права должны являться улучшениями земельного участка (дорожки, заборы, временные сооружения и т.п.).

Правоприменительная практика усугубляется также отсутствием четкого определения временных и вспомогательных строений, которые, по своей правовой природе, не должны признаваться объектами недвижимости. При этом из-за наличия у данных строений признака прочной связи с землей зачастую временные и вспомогательные строения относят к объектам недвижимости, вызывая в последующем трудности в гражданском обороте.

Вместе с тем в судебной практике было выработано направление на «поглощение» правом земельного участка прав на вспомогательные объекты (заборов, асфальтовых дорожек, иных покрытий и т.д.), которые суды справедливо считали улучшениями земельного участка, а не самостоятельной недвижимой вещью.

С учетом обозначенных обстоятельств действующее законодательство требует усовершенствования определения объекта недвижимого имущества.

Анализ зарубежного опыта в части определения объекта недвижимого имущества показал, что ряд зарубежных стран (Англия, Швеция, Новая Зеландия, Австралия, ЮАР) перешли к концепции трехмерной недвижимости, которая заключается в том, что в качестве недвижимой вещи рассматривается трехмерный контур пространства, имеющий физические или проектируемые в строительной документации границы.

Хотя по умолчанию объектом недвижимости в этих странах является земельный участок, под которым подразумеваются и все находящиеся на нем постройки, но для целей оборота из него могут быть выделены иные недвижимые вещи: здания или отдельные помещения в зданиях. Так, в Швеции под недвижимостью признаются выделенные особым образом и учтенные в кадастре пространства, ограниченные перегородками и перекрытиями, но также есть и трехмерная недвижимость: условное трехмерное пространство без ограничения его перегородками (подобие российского машино-места, но используемого и в любых хозяйственных целях). В Англии под недвижимостью понимается земельный участок и помещения (если собственник участка решил его обособить от участка), при условии, что права на них будут зарегистрированы

отдельно от прав на земельный участок. Законодательство Австралии и Новой Зеландии допускает создание и существование помещений как самостоятельных объектов прав при условии обеспечения их независимого использования и предварительного их описания в реестре прав.

Во всех указанных случаях прослеживается несколько дополнительных условий для образования недвижимости: их определенная хозяйственная самостоятельность и закрепление в качестве недвижимой вещи в силу определенных регистрационных действий, а не по простому волеизъявлению собственника. При этом подходе сохраняется ясность по вопросу, куда относятся незначительные постройки. Поскольку они не выделяются в отдельную недвижимую вещь, незначительные постройки и улучшения продолжают считаться составной частью земельного участка. Такой же подход предлагается и законопроектом.

Основываясь на сложившейся судебной практике, а также на мировом опыте определения объекта недвижимого имущества, законопроектом предлагается внести изменения в статью 130 Гражданского кодекса в части уточнения определения объекта недвижимого имущества, а также введения дополнительных признаков недвижимости, наличие которых позволит однозначно отнести сооружение к объекту недвижимого имущества.

С учетом того, что в Российской Федерации изначально право собственности возникало на помещения и сооружения, и их наличие гарантировало получение земельного участка, были зарегистрированы права на объекты, которые должны быть исключены из Единого государственного реестра недвижимости, например, пляж, грунтовая дорога, плодовый сад. Соответственно в законопроекте водятся положения о том, что для более определенного восприятия и уменьшения споров Правительство Российской Федерации устанавливает «порог» для признания вещи недвижимостью. Также вводится возможность исключения из Единого государственного реестра недвижимости сведений о них по желанию правообладателя.

Вспомогательные постройки, которые в связи с принятием законопроекта не смогут признаваться недвижимостью, будут считаться улучшениями земельного участка или иных объектов недвижимости (например, жилого дома).

Законопроектом также учтено, что наравне с объектами недвижимого имущества, отвечающими признакам недвижимости, закрепленным в статье 130 Гражданского кодекса, в гражданском обороте в качестве самостоятельного объекта недвижимости выступает и единый недвижимый комплекс (далее – ЕНК). За 4 года применения этого института права в стране было зарегистрировано примерно 1000 ЕНК при наличии более 70 млн. объектов недвижимости, что говорит о необходимости совершенствования правового регулирования.

В соответствии с обращениями предпринимательского сообщества нынешнее регулирование затрудняет создание единого недвижимого комплекса по следующим причинам:

- нет возможности включения в состав ЕНК земельного участка, принадлежащего владельцу зданий и сооружений, включенных в ЕНК, что делает бессмысленным частичное объединение объектов недвижимости;

- нет возможности строительства объектов, которые будут автоматически вводиться в состав ЕНК после ввода их в эксплуатацию, что вызывает необходимость перерегистрации состава ЕНК после завершения строительства каждого объекта;

- невозможно включить объект недвижимости без предварительной регистрации прав на них, влекущее дополнительные расходы собственника;

- невозможно упразднить либо выделить некоторые объекты недвижимости из состава ЕНК, что означает отсутствие необходимой гибкости в управлении недвижимостью.

Законопроект, последовательно исправляет указанные недостатки. Так, в состав предусмотренного законопроектом ЕНК может включаться земельный участок, при условии, что собственником зданий, сооружений и земельного участка является одно лицо; устанавливается особенность и для линейных объектов, которая заключается в возможности включения линейного объекта в состав ЕНК

вне зависимости от права на занимаемый земельный участок, если линейный объект состоит из связанных одним назначением сооружений.

Что касается предприятия, как ныне существующей недвижимой вещи, то регулирование данного вопроса предлагается изменить. В настоящее время, согласно положениям статьи 132 Гражданского кодекса предприятие, как объект гражданских прав, может включать в себя различное по своей юридической природе имущество: движимые и недвижимые вещи, долги, права требования, исключительные права.

Недостатком действующего регулирования данного вопроса является то, что все предприятие (включая входящие в его состав и движимые вещи и иные нематериальные активы), должно быть описано в Едином государственном реестре недвижимости, который не может учитывать изменчивость наполнения содержания предприятия как недвижимой вещи, а также должным образом не может передавать содержание активов, не являющихся недвижимым имуществом.

О недостатках регулирования говорят и статистические данные: всего предприятий как объектов прав в стране зарегистрировано за 20 лет применения закона около 6 тыс. в то время как более удобные для правоприменителя, хотя и не предусмотренные законом «имущественные комплексы», «производственно технологические комплексы», имеются в количестве 186 тыс.

Поэтому законопроектом предлагается считать предприятие не особым объектом недвижимости, а разнородной сложной вещью, участвующей в обороте одновременно.

Другой основной задачей законопроекта является установление порядка образования объектов недвижимости из построек. В отличие от образования земельных участков, которые обособляются друг от друга условной чертой, прочие объекты недвижимости, как правило, должны быть обособлены друг от друга перекрытиями или перегородками. Поэтому особое внимание должно быть уделено состыковке юридически значимых действий по оформлению объекта недвижимости и проведением строительных работ. При этом необходимо помнить, что в постройках могут быть случаи образования объекта недвижимости,

без проведения строительных работ, например: объединение или раздел линейного сооружения; раздел дома блокированной застройки, объединение машино-мест.

При решении вопроса образования объекта недвижимости необходимо учитывать сложившийся порядок образования земельных участков, который предусматривает не только возможность раздела, объединения, перераспределения или выдела земельных участков, но и правовые последствия указанных действий. Образование объектов недвижимости из построек в законопроекте описано исходя из тех же принципов, что и образование земельных участков с учетом, конечно, вышеназванных особенностей: в большинстве случаев требуется не только юридическое действие по оформлению объекта (кадастровые работы, соглашения, регистрация прав), но и строительство. При это верно и обратное утверждение: не всякие строительные работы должны порождать новый объект недвижимости.

В свою очередь, введение в российское законодательство абсолютно нового для него регулирования невозможно без учета сложившихся в мировой практике подходов к соответствующему вопросу. Так, порядок образования объектов недвижимого имущества, применяемый в зарубежных странах показывает, что, к примеру, в Англии, правовое регулирование образования объектов недвижимости предусматривает незначительное количество административных запретов, гибкое регулирование вопросов образования объекта недвижимости.

Шведское законодательство позволяет образовывать только те объекты недвижимости, которые будут пригодны для участия в обороте в качестве отдельной вещи на неопределенно долгий срок. Имеется ряд ограничений и требований к образуемому объекту недвижимости: наличие доступа к помещению, необходимость участия собственника помещения во вспомогательном имуществе и т.п. Незначительные постройки считаются улучшениями объекта недвижимости.

С учетом изложенного, законопроект предлагает упорядочить способы возникновения (исчезновения) объектов: создание объекта при строительстве; образование, изменение объекта при реконструкции, перепланировке, капитальном ремонте путем его раздела, объединения, выдела; полной ликвидации объекта при сносе, гибели.

При этом, несмотря на то, что федеральным законодательством не урегулирован четкий перечень способов возникновения объектов недвижимости, нормы законодательства о кадастровом учете предполагают образование объектов недвижимости из построек.

С учетом изложенного, законопроектом предлагается урегулировать вопрос образования объектов недвижимого имущества по аналогии с действующим порядком образования земельных участков, с учетом имеющегося опыта регистрации прав на здания, сооружения и помещения и отдельных заимствований из иностранных правовых систем.

Законопроект объединяет здания и сооружения единым понятием «строение», предусматривая при этом главное различие между ними: лишь здание является пригодным для раздела на помещения или машино-места.

Принятие законопроекта позволит повысить правовую определенность в отношении правового режима создаваемых и созданных строений, а также наделит собственников объектов недвижимого имущества правом осуществлять образование из имеющихся у них объектов недвижимого имущества иных объектов недвижимого имущества.

Принятие законопроекта требует внесения сопутствующих изменений и дополнений в иные межотраслевые нормативные правовые акты, содержащие нормы земельного, градостроительного законодательства, иного законодательства, затрагивающего вопросы оборота недвижимости, в связи с этим разработка законопроекта осуществляется совместно с проектом федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях приведения их в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации».

Законопроект не подпадает под сферу действия Договора о Евразийском экономическом союзе, а также иных международных договоров Российской Федерации. Реализация положений законопроекта не влияет на достижение целей государственных программ Российской Федерации.