



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

**ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

Юридический (почтовый) адрес:  
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:  
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург, 191124

Тел. (812) 630-21-85  
E-mail: mail@lenoblzaks.ru

*06.02.2019* № *6560-118-22-0-1*

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Председателю постоянной комиссии  
по экономике, собственности,  
инвестициям и промышленности

И.Ф. Гилязову

**Заключение**

на проект федерального закона  
«О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации»

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области  
А.Я. Лебедевым, Н.В. Беляевым, Ю.М. Голиковым

Рассмотрев проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации» (далее – законопроект), направленный в Законодательное собрание Ленинградской области для рассмотрения и принятия решения о целесообразности внесения в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума), правовое управление отмечает следующее.

Законопроект внесен с соблюдением требований Регламента Государственной Думы и Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается закрепить в Гражданском кодексе Российской Федерации положения, касающиеся правового режима нежилых помещений. По мнению разработчиков законопроекта, недостаточность законодательного регулирования указанного вопроса негативно сказывается на правоприменительной практике и является причиной возникновения судебных споров, связанных с использованием нежилых помещений не в соответствии с их функциональным назначением.

Оценивая предложенные законопроектом изменения, полагаем необходимым отметить следующее.

Возникающие на практике проблемы, связанные с использованием нежилых помещений не в соответствии с видом их разрешенного

использования и функциональным назначением, заслуживают внимания и, действительно, свидетельствуют о недостаточности законодательного регулирования отношений, связанных с использованием указанных помещений. Необходимость решения указанных проблем на законодательном уровне и совершенствования в связи с этим федерального законодательства не вызывает сомнений, о чем свидетельствует нижеследующее.

В Государственную Думу неоднократно вносились проекты федеральных законов, в которых предлагалось законодательное закрепление понятия «нежилое помещение» (см. проект федерального закона № 351028-6 «О внесении изменений в статьи 22 и 23 Жилищного кодекса Российской Федерации», проект федерального закона № 395091-5 «О внесении изменений в статью 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статью 22 Жилищного кодекса Российской Федерации», проект федерального закона № 783596-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации») и положений об использовании нежилых помещений в соответствии с их назначением.

В Государственную Думу 3 апреля 2012 года Президентом Российской Федерации был внесен проект федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также – проект федерального закона № 47538-6), в котором, в частности, предусматривалось регулирование вопросов права собственности на нежилые помещения и прекращения права собственности на бесхозяйственно содержимое нежилое помещение (см. главу 19<sup>4</sup> части первой Гражданского кодекса Российской Федерации «Право собственности на помещения» в редакции проекта федерального закона № 47538-6).

Указанный проект федерального закона был принят Государственной Думой в первом чтении 27 апреля 2012 года, а впоследствии разделен на отдельные положения (см. постановление Государственной Думы от 16 ноября 2012 года № 1150-6 ГД), которые рассматривались в качестве самостоятельных законопроектов. По результатам рассмотрения указанных законопроектов были приняты федеральные законы. Однако вышеназванные положения главы 19<sup>4</sup> части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (в том числе статьи 298, 298<sup>4</sup>, 298<sup>7</sup>) **не нашли своего отражения** в принятых федеральных законах.

Таким образом, федеральный законодатель фактически обозначил свою позицию по вопросу о предложенном в проекте федерального закона № 47538-6 способе регулирования отношений, связанных с нежилыми

помещениями, исключив соответствующие положения из текста указанного законопроекта.

Сравнительный анализ указанных положений проекта федерального закона № 47538-6 и законопроекта, внесенного в Законодательное собрание Ленинградской области депутатами А.Я. Лебедевым, Н.В. Беляевым и Ю.М. Голиковым, позволяет сделать вывод о том, что их содержание (в части, касающейся нежилых помещений) практически полностью совпадает.

Это, в свою очередь, дает основания предполагать, что, в случае принятия Законодательным собранием Ленинградской области решения о внесении законопроекта в Государственную Думу в качестве законодательной инициативы в предложенной редакции, последний не будет поддержан.

Правовое управление также отмечает, что 25 декабря 2018 года депутатами А.Я. Лебедевым, Н.В. Беляевым и Ю.М. Голиковым в Законодательное собрание Ленинградской области также внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающий установление административной ответственности за использование нежилого помещения не по целевому назначению.

Указанные законопроекты, очевидно, являются взаимосвязанными: проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации» определяет правила использования нежилых помещений, а проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» устанавливает ответственность за нарушение указанных правил.

Вместе с тем содержание проекта федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации», которое сводится к закреплению норм о том, что **собственник осуществляет права владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему нежилым помещением в соответствии с его назначением, и что нежилое помещение имеет определенное целевое назначение и не предназначено для проживания граждан, по мнению правового управления, является недостаточным для установления административной ответственности за использование нежилого помещения не по целевому назначению.**

Так, проводя аналогию со статьей 7.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающей ответственность за нарушение правил пользования жилыми помещениями, следует отметить, что основанием для привлечения к ответственности по данной статье является нарушение требований, установленных самостоятельным подзаконным нормативным правовым актом, – постановлением Правительства Российской Федерации от 21 января 2006 года № 25 «Об утверждении Правил пользования жилыми помещениями».

Таким образом, решение вопроса об установлении административной ответственности за использование нежилого помещения не по целевому



назначению, по мнению правового управления, требует комплексного подхода к регулированию отношений, связанных с использованием нежилых помещений.

До установления правового регулирования вопросов, связанных с использованием нежилых помещений, внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих установление административной ответственности за нарушение правил использования указанных помещений, по мнению правового управления, является преждевременным.

В случае принятия постоянной комиссией по экономике, собственности, инвестициям и промышленности решения о доработке рассматриваемого законопроекта в соответствии со статьей 70<sup>1</sup> Регламента Законодательного собрания Ленинградской области предлагаем, как вариант, в законопроекте закрепить бланкетную норму, предусматривающую правовое регулирование вопросов, касающихся порядка использования нежилых помещений, Правительством Российской Федерации.

Одновременно обращаем внимание на следующие замечания правового характера.

В соответствии с частью 1 статьи 288 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции законопроекта собственник осуществляет права владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему жилым или нежилым помещением в соответствии с его **назначением**. При этом согласно части 4 указанной статьи нежилое помещение имеет определенное **целевое назначение** и не предназначено для проживания граждан.

Отмечаем внутреннюю несогласованность указанных положений законопроекта и положений статьи 293 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции законопроекта в части слов «назначением» и «целевое назначение» и «не по назначению», а также правовую неопределенность формулировки «**определенное целевое назначение**», содержащейся в части 4 статьи 288 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции законопроекта.

Кроме того, проведенный анализ положений федерального законодательства показал, что понятие «**целевое назначение**» употребляется применительно к **земельным участкам и лесам** (см., например, статьи 7, 54 Земельного кодекса Российской Федерации, статью 10 Лесного кодекса Российской Федерации, статьи 260, 284, 285 Гражданского кодекса Российской Федерации, статью 36<sup>1</sup> Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» и др.). Формулировка «целевое назначение» в отношении нежилых помещений встречается в подзаконных нормативных правовых актах (см., например, постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 года № 1478 «Об имущественной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций», в котором, однако, раскрывается указанное понятие).

В свою очередь, отмечаем, что в соответствии с пунктами 4 и 10 части 5 статьи 8 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в кадастр недвижимости в качестве дополнительных сведений об объекте недвижимого имущества - помещении вносятся сведения о **виде или видах разрешенного использования помещения и назначении помещения (жилое, нежилое)**.

При этом с учетом положений пункта 10 части 5 указанной статьи федерального закона использование нежилого помещения не по назначению предполагает использование указанного помещения в качестве жилого помещения, а не использование нежилого помещения не в соответствии с его разрешенным использованием.

Согласно части 10 статьи 24 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» **сведения о помещении** или машино-месте, за исключением сведений о площади помещения или машино-места и об их местоположении в пределах этажа здания или сооружения, либо в пределах здания или сооружения, либо в пределах соответствующей части здания или сооружения, **указываются в техническом плане на основании представленных заказчиком кадастровых работ разрешения на ввод здания или сооружения, в которых расположено помещение или машино-место, в эксплуатацию, проектной документации здания или сооружения, в которых расположено помещение или машино-место, проекта перепланировки и акта приемочной комиссии, подтверждающего завершение перепланировки.**

В соответствии с частью 5 статьи 23 Жилищного кодекса Российской Федерации орган, осуществляющий перевод помещений, не позднее чем через три рабочих дня со дня принятия одного из указанных в части 4 настоящей статьи решений выдает или направляет по адресу, указанному в заявлении, либо через многофункциональный центр заявителю документ, подтверждающий принятие одного из указанных решений (решение о переводе или об отказе в переводе помещения).

Указанный документ подтверждает окончание перевода помещения и является основанием использования помещения в качестве жилого или нежилого помещения, если для такого использования не требуется проведение его переустройства, и (или) перепланировки, и (или) иных работ (см. часть 7 статьи 23 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Согласно утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 2005 года № 502 форме уведомления о переводе (отказе в переводе) жилого (нежилого) помещения в нежилое (жилое) помещение в названном уведомлении указывается **цель использования помещения – вид использования помещения** в соответствии с заявлением о переводе.

С учетом вышеперечисленных положений федерального законодательства полагаем корректным в отношении жилых помещений

употребление формулировки «вид разрешенного использования» или «разрешенное использование».

Содержащееся в части 4 статьи 288 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции законопроекта положение о том, что нежилое помещение не предназначено для проживания граждан, полагаем, может быть расценено как избыточное регулирование, поскольку указанное следует из положений части 2 статьи 288 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 2 статьи 15, части 1 статьи 17 и статьи 22 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Из предложенного частью 5 статьи 288 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции законопроекта определения основных и вспомогательных помещений **не ясно, какие помещения являются основными, а какие вспомогательными**, поскольку указанные понятия фактически не раскрываются.

Одновременно обращаем внимание, что в федеральных нормативных правовых актах наряду с формулировкой «вспомогательные помещения» встречается формулировка «помещения вспомогательного использования» (см., например, часть 5 статьи 15, части 2 и 3 статьи 16, часть 2 статьи 62 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункт 19 части 4 статьи 8, часть 14 статьи 24 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»), что, в свою очередь, свидетельствует об отсутствии единообразия в применении соответствующих формулировок в нормативных правовых актах Российской Федерации. При этом в вышеназванных положениях федерального законодательства понятие «помещения вспомогательного использования» раскрывается.

Учитывая, что в федеральном законодательстве уже содержится определение того, что относится к помещениям вспомогательного использования (см. вышеназванные федеральные нормы), закрепление в Гражданском кодексе Российской Федерации положений о том, какие помещения относятся к основным, а какие к вспомогательным нежилым помещениям, полагаем излишним.

Также отмечаем внутреннюю несогласованность положений части 5 рассматриваемой статьи в части слов «**нежилые помещения** делятся на основные и вспомогательные» и «**Основные помещения...**, а вспомогательные...».

Кроме того, конкретизация помещений (жилое и нежилое) в наименовании главы 18 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации, в наименовании статей 288 и 293 представляется излишней с учетом пункта 10 части 5 статьи 8 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», согласно которому у **помещения** может быть **назначение жилое или нежилое**.

Использование конструкции «жилое или нежилое» (в соответствующем падеже) в части 1 статьи 288 и части 1 статье 293 Гражданского кодекса



Российской Федерации в редакции законопроекта искажает смысловое содержание указанных положений статей. В общих нормах, которые одинаково относятся и к жилым, и к нежилым помещениям, полагаем правильным использовать формулировку «помещение» (см., например, главу 4 Жилищного кодекса Российской Федерации).

В абзаце первом статьи 293 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции законопроекта имеется внутренняя несогласованность в части слов «Если собственник... **нежилого помещения**... бесхозяйственно обращается с **жилем**...», которая свидетельствует о внутреннем противоречии предусмотренного указанной статьей правового регулирования.

Что касается полномочий органа местного самоуправления, предусмотренных в статье 293 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции законопроекта, в отношении нежилых помещений, обращаем внимание на то, что в аналогичных положениях, содержащихся в статье 298<sup>7</sup> Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции проекта федерального закона № 47538-6, указанные полномочия были закреплены не только за органом местного самоуправления, но и за уполномоченным государственным органом.

Кроме того, к законопроекту имеются следующие замечания юридико-технического характера.

С учетом требований Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, направленных письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2003 № вн2-18/490, необходимо конкретизировать наименование законопроекта, в том числе в представленных одновременно с ним документах, следующим образом: «О внесении изменений **в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации**» (см., например, Федеральный закон от 8 марта 2015 года № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации»).

Поскольку законопроект состоит из одной статьи, необходимость в обозначении ее в качестве «статьи 1» отсутствует.

Абзац первый статьи 1 законопроекта оформлен не в соответствии с требованиями пункта 42 вышеназванных Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов.

Обращаем внимание, что в соответствии с требованиями пункта 72 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов структурная единица законодательного акта излагается в новой редакции в случаях, если: необходимо внести существенные изменения в данную структурную единицу либо неоднократно вносились изменения в текст структурной единицы законодательного акта. С учетом предложенных изменений изложение статей 288 и 293 Гражданского кодекса Российской Федерации в новой редакции не требуется.

Наименование перечня актов федерального законодательства, представленного одновременно с законопроектом, не соответствует наименованию **перечня законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона, указанному в пункте «в» части первой статьи 105 Регламента Государственной Думы.**

Дополнительно отмечаем, что в соответствии со статьей 70<sup>1</sup> Регламента Законодательного собрания Ленинградской области в случае принятия профильной постоянной комиссией решения о доработке проекта федерального закона Законодательным собранием проект федерального закона принимается за основу и образуется рабочая группа, в состав которой включается инициатор проекта федерального закона либо его представитель.

Первый заместитель руководителя  
аппарата Законодательного собрания  
Ленинградской области – начальник  
правового управления



Д.В. Малкин