|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  **(МИНЮСТ РОССИИ)**  ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ  РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  ПО РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ И  СЕВАСТОПОЛЮ  Долгоруковская ул., д. 16, Симферополь, 295006  тел. +38 (06 52) 25-61-22, факс +38 (06 52) 54-63-05  Email: ru92@minjust.ru | | | |  | Председателю  Государственного Совета Республики Крым  В.А. Константинову |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ | | № | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| На № | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ | от | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ № \_\_\_\_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**по результатам проведения правовой экспертизы на Закон Республики**

**Крым от 31 июля 2014 года № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым»  
(в редакции законов Республики Крым от 15 сентября 2014 года № 69-ЗРК,**

**от 10 декабря 2014 года № 19-ЗРК, от 19 января 2015 года № 72-ЗРК/2015, от 20 января 2015 года № 73-ЗРК/2015, от 30 ноября 2015 года № 169-ЗРК/2015, от 1 декабря 2015 года № 175-ЗРК/2015, от 25 декабря 2015 года № 190-ЗРК/2015,**

**от 19 февраля 2016 года № 221-ЗРК/2016)**

Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Крым и Севастополю (далее – Главное управление) на основании [Положения](consultantplus://offline/ref=1DBDCF8066F9B7E183B3382F2304051D0C84EE0169E055EB147136DD0F882B484E6596E6522CFC21uAvDF) о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», [Положени](consultantplus://offline/ref=9E79DC89929E547AD2FFFD43337F67204E5B64ACE28A3B6BE20186DD03D2243649723835FE3C4C2Fl3U0H)я о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», проведены правовая и антикоррупционная экспертизы Закона Республики Крым от 31 июля 2014 года № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» (в редакции Законов Республики Крым от 15 сентября 2014 года № 69-ЗРК, от 10 декабря 2014 года № 19-ЗРК, от 19 января 2015 года № 72-ЗРК/2015, от 20 января 2015 года № 73-ЗРК/2015, от 30 ноября 2015 года № 169-ЗРК/2015, от 1 декабря 2015 года № 175-ЗРК/2015, от 25 декабря 2015 года № 190-ЗРК/2015, от 19 февраля 2016 года № 221-ЗРК/2016) (далее – Закон № 38-ЗРК), на предмет соответствия действующему законодательству и выявления коррупциогенных факторов.

Поводом для проведения правовой и антикоррупционной экспертиз является внесение изменений в Закон № 38-ЗРК Законом Республики Крым   
от 19 февраля 2016 года № 221-ЗРК/2016 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым».

Предметом правового регулирования Закона № 38-ЗРК являются имущественные и земельные отношения на территории Республики Крым, особенности их регулирования, а также отношения в сфере государственного кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории Республики Крым.

В соответствии с частью 3 статьи 7 Федерального конституционного закона   
от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ) Государственный Совет Республики Крым и Совет министров Республики Крым, Законодательное Собрание города Севастополя вправе осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, которые не могут противоречить [Конституции](consultantplus://offline/ref=CA6EBB5CF6FB64CFF37C109489753026AF3C529606F32334CEDBD2j7R4M) Российской Федерации и федеральным законам.

До 1 января 2017 года на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя особенности регулирования имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений, а также отношений в сфере кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним могут быть установлены нормативными правовыми актами Республики Крым и нормативными правовыми актами города федерального значения Севастополя по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере (часть 1 статьи 12.1 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ).

Таким образом, Закон № 38-ЗРК принят в пределах компетенции Государственного Совета Республики Крым.

На момент проведения правовой экспертизы принятие Закона 38-ЗРК является необходимым и достаточным для урегулирования общественных отношений, являющихся предметом его издания.

Форма и текст Закона соответствуют правилам юридической техники.

Закон опубликован в газете «Крымские известия» от 01.08.2014 № 153 (5564), от 18.09.2014 № 188 (5599), от 10.12.2014 № 242 (5653), от 22.01.2015, от 05.12.2015 № 227 (5893), от 08.12.2015 № 228 (5894), от 26.12.2015 № 240 (5906), от 02.03.2016 № 36 (5945).

В ходе проведения экспертизы выявлены следующие противоречия федеральному законодательству.

1. Согласно абзацу первому части 2 статьи 2 Закона № 38-ЗРК право собственности на земельные участки и иные объекты недвижимого имущества, возникшее до вступления в силу Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ, на территории Республики Крым у физических и юридических лиц, включая иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, сохраняется, за исключением случаев, предусмотренных Законом № 38-ЗРК и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Республики Крым.

Статьей 2-1 Закона № 38-ЗРК установлено, что право собственности на имущество, включая земельные участки и иные объекты недвижимости, прекращается у прежнего правообладателя и возникает у Республики Крым со дня включения такого имущества в Перечень имущества, учитываемого как собственность Республики Крым, утвержденный Постановлением Государственного Совета Республики Крым от 30 апреля 2014 года № 2085-6/14 «О вопросах управления собственностью Республики Крым» (далее – Перечень) (абзац третий части 1).

Законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации действуют на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным конституционным законом (часть 1   
статьи 23 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ).

В силу части 3 статьи 7 Федерального конституционного закона   
от 21.03.2014 № 6-ФКЗ нормативные правовые акты, принятые Государственным Советом Республики Крым не могут противоречить [Конституции](consultantplus://offline/ref=CA6EBB5CF6FB64CFF37C109489753026AF3C529606F32334CEDBD2j7R4M) Российской Федерации и федеральным законам.

Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и защищается равным образом частная, государственная и муниципальная и иные формы собственности (часть 2 статьи 8); право частной собственности охраняется законом; никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда; принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (части 1, 3 статьи 35).

Статьей 12 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ установлено, что на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя действуют документы, в том числе подтверждающие право собственности, выданные государственными и иными официальными органами Украины, государственными и иными официальными органами Автономной Республики Крым, государственными и иными официальными органами города Севастополя, без ограничения срока их действия и какого-либо подтверждения со стороны государственных органов Российской Федерации, государственных органов Республики Крым или государственных органов города федерального значения Севастополя, если иное не предусмотрено статьей 12.2 указанного Федерального конституционного закона, а также если иное не вытекает из самих документов или существа отношения.

Вместе с тем формулировка абзаца первого части 2 статьи 2 Закона № 38-ЗРК не отвечает требованиям ясности и определенности и позволяет произвольно устанавливать дополнительные исключения из общего правила о сохранении права собственности на земельные участки и иные объекты недвижимого имущества, возникшего до вступления в силу Федерального конституционного закона, на территории Республики Крым у физических и юридических лиц, включая иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, что нарушает указанные конституционные принципы.

По этим же основаниям положение абзаца третьего части 1 статьи 2-1   
Закона № 38-ЗРК не соответствует Конституции Российской Федерации в той мере, в которой допускает включение в Перечень имущества, принадлежащего на праве собственности какому-либо лицу, подтвержденное соответствующими документами.

2. Согласно части 6 статьи 9 Закона № 38-ЗРК, технические планы зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства и помещений, указанных в части 1 статьи 2-1 настоящего Закона, могут быть подготовлены на основании деклараций о таких объектах недвижимости, составленных в соответствии с требованиями приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 13 декабря 2010 года № 628 «Об утверждении формы декларации об объекте недвижимости и требований к ее подготовке». При этом в реквизите декларации «Правоустанавливающие, правоудостоверяющие документы на объект недвижимости (земельный участок, на котором расположено здание, сооружение, объект незавершенного строительства)» указывается постановление Государственного Совета Республики Крым от 17 марта 2014 года № 1745-6/14   
«О независимости Крыма».

Однако постановление Государственного Совета Республики Крым   
от 17.03.2014 № 1745-6/14 «О независимости Крыма» не может служить во всех случаях правоустанавливающим документом, поскольку не содержит сведений о праве собственности конкретных лиц на конкретные объекты.

3. Частью 6 статьи 3 Закона № 38-ЗРК устанавливается обязанность сторон по договору о предоставлении права пользования земельным участком для сельскохозяйственных нужд (эмфитевзис) и по договору об установлении права застройки земельного участка (суперфиций), которые заключены до вступления в силу Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ, расторгнуть такие договоры и заключить договор аренды земельного участка.

Вместе с тем отмечаем, что обязательственное право (право аренды) по своему содержанию не вполне соответствует вещному. Ограниченные вещные права (право пользования чужим земельным участком для сельскохозяйственных потребностей и право застройки) имеют преимущества перед обязательственными (например, правом аренды), поскольку положение обладателя вещного права является более прочным.

В связи с этим представляется целесообразным установить добровольный порядок «перезаключения» договоров о предоставлении права пользования земельным участком для сельскохозяйственных нужд и об установлении права застройки земельного участка, предоставив возможность сторонам сохранить юридическую силу договоров о предоставлении права пользования земельным участком для сельскохозяйственных нужд и об установлении права застройки, учитывая, что проектом федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятом Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 27 апреля 2012 г., предлагается дополнить Гражданский кодекс Российской Федерации нормами о соответствующих ограниченных вещных правах (право постоянного землевладения и право застройки).

Для тех правообладателей, которые не переоформят принадлежащие им права и не заключат договор аренды вместо договора о предоставлении права пользования земельным участком для сельскохозяйственных нужд и об установлении права застройки, целесообразно предусмотреть, что эти права признаются и сохраняются за ними в том же объеме, имея в виду, что недопустимо ухудшение положения обладателей вещных прав.

4. Формулировку «государственной регистрации права аренды, залога или сервитута», используемую в пунктах 7 и 16 статьи 3 Закона № 38-ЗРК необходимо привести в соответствие со статьями 26, 27, 29 Федерального закона   
от 27.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в части использования формулировок. Кроме этого, пункт 16 статьи 3 Закона № 38-ЗРК после слов «договор аренды» требуется дополнить словом «залога».

5. В пункте 12 статьи 3 Закона № 38-ЗРК слова «Гражданскому кодексу Российской Федерации и Земельному кодексу Российской Федерации» рекомендуется заменить словами «законодательству Российской Федерации».

6. В статье 4 Закона требуется уточнить, какие ограничения (обременения) прав имеются в виду.

7. Согласно части 3 статьи 13 Закона № 38-ЗРК размер цены земельных участков и арендной платы за земельные участки, указанные в части 2 статьи 13 Закона № 38-ЗРК, определяется Советом министров Республики Крым.

При этом в Законе № 38-ЗРК не установлены какие-либо критерии определения цены земельных участков и арендной платы за земельные участки.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 (далее – Методика), отсутствие условий и оснований принятия решения органами государственной власти (их должностных лиц) является коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, – широта дискреционных полномочий.

В целях устранения выявленного коррупциогенного фактора рекомендуется установить механизм определения цены земель, аналогичный предусмотренному в пункте 2 статьи 2 Федерального закона от 21 октября 2001 года № 137-ФЗ   
«О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», согласно которому при приобретении лицами, указанными в пункте 1 статьи 2 указанного Федерального закона, земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности их цена устанавливается субъектами Российской Федерации в пределах двадцати процентов кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в городах с численностью населения свыше 3 миллионов человек; двух с половиной процентов кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в иной местности. До установления субъектами Российской Федерации цены земельного участка применяется наибольшая для соответствующей местности цена земельного участка.

8. Согласно части 7 статьи 8 Закона № 38-ЗРК в реквизите «Правоустанавливающие, правоудостоверяющие документы на объект недвижимости (земельный участок, на котором расположено здание, сооружение, объект незавершенного строительства)» декларации указываются реквизиты акта (документа), подтверждающего отнесение указанного в настоящей части земельного участка к собственности соответствующего муниципального образования.

В данном положении слова «указанного в настоящей части земельного участка» необходимо заменить словами «земельного участка, указанного в настоящей части,».

9. Согласно части 8 статьи 8 Закона № 38-3PK в случаях, если декларация о начале выполнения строительных работ или разрешение на строительство объекта капитального строительства выданы после дня вступления в силу Федерального конституционного закона, но до 31 декабря 2015 г., договоры паевого (долевого), иного участия в строительстве, реконструкции, капитальном ремонте соответствующего объекта недвижимости, заключенные до 31 декабря 2015 г. с физическими и юридическими лицами, являются действительными при отсутствии их государственной регистрации в соответствии с требованиями Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» при условии, что правоустанавливающие документы на земельный участок и (или) заключение о проведении государственной экспертизы проектной документации по строительству, реконструкции, капитальному ремонту соответствующего объекта недвижимости были выданы до дня вступления в силу Федерального конституционного закона.

Вместе с тем пунктом 1 статьи 21 Федерального закона от 30.11.1994 № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» установлено, что условия договоров, заключенных на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя до дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя, сохраняют силу, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Положение абзаца четвертого части 8 статьи 8 Закона № 38-3PK требует доработки, учитывая, что согласно пункту 2.2 статьи 25.1 Федерального закона   
от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Федеральный закон № 122-ФЗ) орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, при государственной регистрации последующих договоров участия в долевом строительстве не вправе истребовать документы, которые ранее представлялись на государственную регистрацию договора участия в долевом строительстве, заключенного застройщиком с первым участником долевого строительства, и помещены в дело правоустанавливающих документов. Формулировку «заключение о проведении государственной экспертизы проектной документации по строительству, реконструкции, капитальному ремонту», используемую в части 8 статьи 8 Закона № 38-3PK, следует привести в соответствие с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

10. В соответствии с частью 2 статьи 8-1 Закона № 38-ЗРК единственным основанием для государственной регистрации права собственности физического лица на объект недвижимого имущества, если для строительства, реконструкции такого объекта недвижимого имущества в соответствии с законодательством Российской Федерации не требуется выдачи разрешения на строительство, а также на объект индивидуального жилищного строительства, создаваемый или созданный на земельном участке, установленный вид разрешенного использования которого соответствует видам разрешенного использования «Для индивидуального жилищного строительства (код 2.1)», «Для ведения личного подсобного хозяйства (код 2.2)», предусмотренным классификатором видов разрешенного использования земельных участков, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 года № 540, является правоустанавливающий документ на земельный участок, в границах которого расположен такой объект недвижимого имущества.

Согласно части 1 статьи 25 Федерального закона № 122-ФЗ право собственности на созданный объект недвижимого имущества регистрируется на основании правоустанавливающего документа на земельный участок, на котором расположен этот объект недвижимого имущества, а также разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, если в соответствии с законодательством Российской Федерации требуется получение такого разрешения.

Вместе с тем, в соответствии с частью 1 статьи 25.3 Федерального закона № 122-ФЗ основаниями для государственной регистрации права собственности на создаваемый или созданный объект недвижимого имущества, если для строительства, реконструкции такого объекта недвижимого имущества в соответствии с законодательством Российской Федерации не требуется выдачи разрешения на строительство, а также для государственной регистрации права собственности гражданина на объект индивидуального жилищного строительства, создаваемый или созданный на земельном участке, предназначенном для индивидуального жилищного строительства, либо создаваемый или созданный на земельном участке, расположенном в границе населенного пункта и предназначенном для ведения личного подсобного хозяйства (на приусадебном земельном участке), являются: документы, подтверждающие факт создания такого объекта недвижимого имущества и содержащие его описание; правоустанавливающий документ на земельный участок, на котором расположен такой объект недвижимого имущества.

Как установлено абзацем вторым части 4 статьи 8-1 Закона № 38-ЗРК отсутствие документов, не предусмотренных данной статьей, не может являться основанием для приостановления государственной регистрации права собственности физического лица на объекты недвижимого имущества, указанные в части 2 статьи 8-1 Закона № 38-ЗРК.

При этом не ясно, о каком приостановлении государственной регистрации идет речь, если согласно абзацу первому части 2 статьи 8-1 Закона № 38-ЗРК процедура государственной регистрации может начаться только при условии предоставления правоустанавливающего документа на земельный участок, в границах которого расположен соответствующий объект недвижимого имущества.

Абзац второй части 2 статьи 8-1 Закона № 38-ЗРК дублирует положения абзаца четвертого части 7 статьи 25.2 Федерального закона № 122-ФЗ.

11. В абзацах восьмом–тринадцатом части 1 статьи 12 Закона № 38-ЗРК   
предусмотрены исключения из правила, содержащегося в статье 12   
Закона № 38-ЗРК о запрете на совершение, указанных в данной статье сделок до принятия правил землепользования и застройки, но не позднее 1 января 2016 г.

В частности, абзацем тринадцатым части 1 статьи 12 Закона № 38-ЗРК устанавливается исключение для случаев отчуждения собственниками земельных участков, выделенных в натуре владельцам земельных долей (паев), и их перевод из одной категории в другую для размещения на них значимых для Республики Крым объектов и объектов, связанных с использованием недр, определенных Советом министров Республики Крым.

Категория «значимый» имеет субъективно-оценочный характер и в соответствии с подпунктом «в» пункта 4 Методики, употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (юридико-лингвистическая неопределенность) является коррупциогенным фактором, содержащим неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

На основании вышеизложенного, предлагаем Закон Республики Крым   
от 31.07.2014 № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» (в редакции Законов Республики Крым от 15.09.2014 № 69-ЗРК, от 10.12.2014 № 19-ЗРК, от 19.01.2015 № 72-ЗРК/2015, от 20.01.2015 № 73-ЗРК/2015, от 30 ноября 2015 года № 169-ЗРК/2015, от 1 декабря 2015 года № 175-ЗРК/2015, от 25 декабря 2015 года № 190-ЗРК/2015, от 19 февраля 2016 года № 221-ЗРК/2016) привести в соответствие с федеральным законодательством и устранить коррупциогенный фактор.

Просим сообщить о результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения.

|  |  |
| --- | --- |
| Начальник | А.В. Юрковский |

Н.Р. Сейтумерова

546-323