



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

**ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67  
тел.: 274-85-18, факс: 274-85-39

23.12.16 № 7136-1/16-22-0-6

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Председателю  
постоянной комиссии по  
экономике, собственности,  
инвестициям и  
промышленности

И.Ф. Гилязову

**Заключение**

на проект областного закона «О внесении изменений в статью 1 областного закона «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов»

Внесен депутатом Законодательного собрания  
Ленинградской области А.Я. Лебедевым

**Первое чтение**

Рассмотрев проект областного закона «О внесении изменений в статью 1 областного закона «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроект концептуально не противоречит действующему законодательству. Вместе с тем, к нему имеются следующие замечания правового и юридико-технического характера.

1. Статьей 1 областного закона от 11.02.2016 № 1-оз «О критериях, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов» (далее – областной закон № 1-оз) предусмотрено, что земельный участок в аренду без проведения торгов для размещения объектов социально-культурного назначения может

предоставляться в случае, если размещение указанных объектов предусмотрено в качестве мероприятия в документе стратегического планирования Ленинградской области.

Законопроектом предлагается новая редакция статьи 1 областного закона № 1-оз, которой предусматривается, что земельный участок в аренду без проведения торгов для размещения объектов социально-культурного назначения может предоставляться не только в указанном выше случае, но и в случае, если **размещение объектов капитального строительства предназначено для оказания ветеринарных услуг и содержания безнадзорных животных при соблюдении гуманного отношения к животным.**

Областной закон № 1-оз принят в целях реализации подпункта 3 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ, которым предусмотрено, что договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта РФ для **размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов РФ.**

Согласно действующей редакции статьи 1 областного закона № 1-оз единственным критерием для объектов социально-культурного назначения, под размещение которых предоставляются земельные участки в аренду без проведения торгов, является включение данных объектов в документы стратегического планирования Ленинградской области.

Областным законом от 27.07.2015 № 82-оз «О стратегическом планировании в Ленинградской области» к документам стратегического планирования отнесены следующие документы: стратегия социально-экономического развития Ленинградской области; прогнозы социально-экономического развития Ленинградской области на долгосрочный и среднесрочный период; бюджетный прогноз Ленинградской области на долгосрочный период; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Ленинградской области; государственные программы Ленинградской области; схема территориального планирования Ленинградской области (статья 2).

Таким образом, в настоящее время предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов возможно в случае, если размещение объекта социально-культурного назначения предусмотрено в качестве мероприятия, например, - в государственной программе Ленинградской области. Соответственно, земельный участок на данных условиях может быть предоставлен и под размещение объектов, предназначенных для оказания ветеринарных услуг и содержания безнадзорных животных (приютов) в

случае, если данные объекты предусмотрены в государственной программе и являются «объектами социально-культурного назначения».

Вместе с тем, Земельный кодекс РФ не раскрывает значение терминов «объект социально-культурного назначения» и «объект коммунально-бытового назначения», используемых в нем.

Следует отметить, что в ряде федеральных законов даются различные определения понятию «объект социально-культурного назначения». Например, в соответствии со статьей 275.1 Налогового кодекса РФ к объектам социально-культурной сферы отнесены объекты здравоохранения, культуры, детские дошкольные объекты, детские лагеря отдыха, санатории (профилактории), базы отдыха, пансионаты, объекты физкультуры и спорта (в том числе треки, ипподромы, конюшни, теннисные корты, площадки для игры в гольф, бадминтон, оздоровительные центры), объекты непроемких видов бытового обслуживания населения (бани, сауны). Федеральным законом же от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» к объектам социально-культурного назначения отнесены только объекты здравоохранения, культуры и спорта (статья 30). Однако, данные термины применяются только в рамках правоотношений, регулируемых указанными федеральными законами.

Поскольку законопроектом предлагаются изменения в статью 1 областного закона № 1-оз, устанавливающую критерии, которым должны соответствовать объекты социально-культурного назначения, то по существу «объекты капитального строительства, предназначенные для оказания ветеринарных услуг и содержания безнадзорных животных» определяются инициатором как «объекты социально-культурного назначения». Вместе с тем, пояснительная записка к законопроекту не содержит обоснования отнесения указанных объектов капитального строительства именно к объектам социально-культурного назначения, а не, например, - к объектам коммунально-бытового назначения (критерии, которым должны соответствовать объекты коммунально-бытового назначения определены в статье 2 областного закона № 1-оз).

Постановлением Правительства Ленинградской области от 28.11.2016 № 451 утвержден Порядок определения соответствия объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабных инвестиционных проектов критериям, установленным областным законом № 1-оз (далее – Порядок). Согласно Порядку определение соответствия объектов критериям, установленным статьями 1 и 2 областного закона № 1-оз, осуществляется различными отраслевыми органами исполнительной власти Ленинградской области. Вместе с тем, анализ положений статей 1 и 2 областного закона № 1-оз и Порядка свидетельствует об отсутствии признаков, руководствуясь которыми можно было бы принять решение об отнесении того или иного объекта к категории объектов социально-культурного либо коммунально-бытового назначения.

На основании изложенного, как и в предложенных изменениях в статью 1 областного закона № 1-оз, так и в действующей редакции указанной статьи, остается неопределенным вопрос о правовых основаниях возможности рассматривать приняты для безнадзорных животных как объекты социально-культурного назначения.

Представленный законопроект не устраняет изложенную выше правовую неопределенность.

Отмечаем, что в соответствии с Конституцией РФ земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ; по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (статья 72, часть 2 статьи 76). Поскольку Земельным кодексом РФ не определены понятия «объекты социально-культурного назначения» и «коммунально-бытового назначения», то субъекты РФ обладают правом самостоятельного определения данных понятий в целях применения подпункта 3 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ. Полагаем, что введение данных терминов позволит устранить юридико-лингвистическую неопределенность (употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера).

Анализ регионального законодательства показал, что в законах субъектов РФ, принятых в целях реализации подпункта 3 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ, вводится понятийный аппарат, позволяющий классифицировать различные объекты как объекты социально-культурного назначения либо как объекты коммунально-бытового назначения. Например, Законом Новосибирской области от 01.07.2015 № 583-ОЗ в целях его реализации под объектами социально-культурного назначения понимаются объекты культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта, образования, социального обслуживания, а под объектами коммунально-бытового назначения – объекты коммунального хозяйства и бытового обслуживания (объекты тепло-, газо-, электро- и водоснабжения, водоотведения, связи, а также объекты, предназначенные для обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов).

В этой связи полагаем возможным предложить инициатору законопроекта использовать другой подход при формулировке критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, для размещения которых договоры аренды земельного участка могут заключаться без проведения торгов. В частности, представляется целесообразным определить для объектов социально-культурного и (или) коммунального бытового назначения требование **об одновременном соблюдении нескольких критериев**: 1) размещение объекта должно быть предусмотрено в качестве мероприятия в документе стратегического планирования Ленинградской области; 2) объект социально-культурного назначения (либо коммунально-бытового

назначения) должен относиться к определенным сферам (для сведения сообщаем, что предлагаемый механизм определения критериев, указанных в статье 39.6 Земельного кодекса РФ, использован, например, в Законе Хабаровского края от 29.07.2015 № 102).

Предлагаемое изменение областного закона № 1-оз согласуется с общей его концепцией, поскольку не исключает обязательного требования о том, что предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов возможно только в случае, если объект (в том числе и приют для безнадзорных животных) предусмотрен в качестве мероприятия в документе стратегического планирования.

При этом объекты, предназначенные для оказания ветеринарных услуг и содержания безнадзорных животных, можно рассматривать как объекты, необходимые для реализации полномочий субъекта РФ по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, установленных Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

В свою очередь, поскольку мероприятия по отлову и содержанию безнадзорных животных отнесены к санитарно-противоэпидемическим (профилактическим) мерам в области предупреждения и ликвидации болезней животных, их лечению, защиты населения от болезней, общих для человека и животных, то оказание услуг, связанных с содержанием безнадзорных животных, относится к сфере здравоохранения. Соответственно, под объектами здравоохранения возможно понимать и объекты, созданные для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе приюты. Изложенный подход согласуется с позицией Верховного Суда РФ (Определение от 05.03.2014 № 73-АПГ14-3).

В случае внесения предлагаемых изменений предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов для размещения приютов представляется возможным.

2. К законопроекту имеются следующие замечания юридико-технического характера:

1) в абзаце третьем статьи 1 законопроекта слова «социально-культурного назначения» необходимо исключить;

2) в соответствии со статьей 1 областного закона от 21.06.2013 № 38-оз «О безнадзорных животных в Ленинградской области» в абзаце четвертом статьи 1 законопроекта слова «гуманное отношение» следует заменить словами «гуманное обращение»;

3) в абзаце четвертом статьи 1 законопроекта слова «капитального строительства» необходимо исключить.

В соответствии с частью 4 статьи 2 областного закона от 16.02.2015 № 5-оз «О проведении оценки регулирующего воздействия проектов

нормативных правовых актов Ленинградской области и экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области» заключение об оценке регулирующего воздействия законопроекта должно быть рассмотрено Законодательным собранием Ленинградской области до принятия законопроекта во втором чтении.

Согласно пункту 3 статьи 31 Устава Ленинградской области представленный законопроект должен рассматриваться Законодательным собранием Ленинградской области при наличии заключения Губернатора Ленинградской области.

Законопроект нуждается в редакторской правке.

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию рассматриваемого законопроекта в первом чтении.

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



Д.В. Малкин