



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

30.10.2019 № 5824-1/19-06-0-5

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по экономике, собственности,
инвестициям и промышленности
И.Ф. Гилязову

Заключение
на проект областного закона
«О внесении изменений в областной закон «О бесплатном предоставлении
гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков в
собственность на территории Ленинградской области и о внесении
изменений в областной закон «О бесплатном предоставлении отдельным
категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного
строительства на территории Ленинградской области»

Внесен Губернатором Ленинградской области и депутатами
Законодательного собрания Ленинградской области А.В. Ломовым,
И.Ф. Гилязовым, С.В. Коняевым, О.А. Петровым, Н.И. Пустотинным,
Л.А. Тептиной и О.П. Зеваковым 25 октября 2019 года

Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «О внесении изменений в
областной закон «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и
более детей, земельных участков в собственность на территории
Ленинградской области и о внесении изменений в областной закон «О
бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных
участков для индивидуального жилищного строительства на территории
Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление
отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента
Законодательного собрания Ленинградской области (далее –

Законодательное собрание) и концептуально не противоречит действующему федеральному законодательству.

1. В соответствии с подпунктом 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) органами государственной власти субъектов Российской Федерации может быть установлена возможность предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно.

В целях реализации указанного полномочия законопроектом предусматривается предоставление гражданам, имеющим трех и более детей, меры социальной поддержки **в виде земельного капитала взамен предоставления им бесплатно в собственность земельного участка**. При этом согласно законопроекту средства земельного капитала могут быть направлены на приобретение на территории Ленинградской области земельного участка для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства либо ведения садоводства для собственных нужд в границах населенного пункта с правом возведения жилого дома (садового дома) либо ведения садоводства для собственных нужд на землях сельскохозяйственного назначения. Размер земельного капитала в Ленинградской области предлагается устанавливать областным законом об областном бюджете Ленинградской области и индексировать в соответствии с указанным областным законом. Право на земельный капитал планируется подтверждать сертификатом, форма и порядок предоставления которого будут установлены Правительством Ленинградской области.

Обращаем внимание, что 17 октября 2019 года депутатом Законодательного собрания В.В. Малыком внесен проект областного закон «О внесении изменений в некоторые областные законы» (далее – законопроект от 17 октября), которым предусматривается возможность предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, **единовременной денежной выплаты на обеспечение жилым помещением взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно** в соответствии с областным законом от 17 июля 2018 года № 75-оз «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков в собственность на территории Ленинградской области и о внесении изменений в областной закон «О бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области» (далее – областной закон № 75-оз).

В этой связи отмечаем, что статьей 45 Регламента Законодательного собрания установлено, что в случае если в Законодательное собрание внесены альтернативные проекты областного закона до рассмотрения в первом чтении законопроекта по тому же вопросу, Совет Законодательного собрания принимает решение отложить рассмотрение в первом чтении

проекта областного закона, внесенного в Законодательное собрание ранее. Альтернативные проекты областного закона подготавливаются в соответствии со статьями 43, 44 и 45 Регламента и **рассматриваются Законодательным собранием в первом чтении одновременно с проектом областного закона, внесенным в Законодательное собрание ранее.**

Представленный законопроект в части установления «земельного капитала» по своей сути направлен на регулирование тех же самых отношений по предоставлению меры социальной поддержки взамен предоставления земельного участка в собственность бесплатно гражданам, имеющим трех и более детей, что и законопроект от 17 октября, поскольку в указанной части законопроекты имеют единую правовую основу, а именно, - подпункт 6 статьи 39⁵ ЗК РФ.

Таким образом, несмотря на концептуальные различия в предлагаемом законопроектами правовом регулировании мер социальной поддержки, указанные законопроекты **можно признать альтернативными** в части установления возможности предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, мер социальной поддержки **взамен** предоставления земельного участка в собственность бесплатно.

Кроме того, законопроектом уточняются положения, регламентирующие возможность при условии наличия в границах населенных пунктов поселения, входящего в состав муниципального района (городского округа), земельных участков, либо в случае отказа всех граждан, проживающих на территории данного поселения от предложенных земельных участков, предоставлять земельные участки для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства гражданам, проживающим на территории других поселений соответствующего муниципального района, а в отношении граждан, проживающих на территории городского округа – на территории поселений муниципальных районов, граничащих с городским округом. Законопроектом также предусматривается, что гражданам, проживающим на территории поселения, входящего в состав муниципального района, земельные участки для ведения садоводства для собственных нужд будут предоставляться в границах населенных пунктов соответствующего поселения либо на землях сельскохозяйственного назначения, расположенных на территории поселения, входящего в состав данного муниципального района.

Законопроектом предусматривается предоставление земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, в границах населенных пунктов с учетом обеспечения таких земельных участков **объектами транспортной инфраструктуры** в соответствии с параметрами предусмотренными проектами планировки территории в границах указанных земельных участков параметрами планируемого строительства систем транспортного обслуживания, необходимого для развития данной территории.

К законопроекту имеются следующие замечания правового характера.

1. Пунктом 2 статьи 1 законопроекта предлагается закрепить в областном законе № 75-оз понятие «мера социальной поддержки в виде земельного капитала в Ленинградской области» как меру, **обеспечивающую возможность приобретения** гражданами, имеющими трех и более детей, в собственность земельного участка для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства либо ведения садоводства для собственных нужд на территории Ленинградской области.

Вместе с тем в соответствии с подпунктом 6 статьи 39⁵ ЗК РФ органами государственной власти субъектов Российской Федерации может быть установлена возможность предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, с их согласия иных мер социальной поддержки по **обеспечению жилыми помещениями** взамен предоставления им земельного участка в собственность.

Предлагаемое законопроектом регулирование не в полной мере согласуется с требованиями ЗК РФ в части требования о направлении меры социальной поддержки на обеспечение жилыми помещениями.

2. Статьей 3 Федерального закона от 29 июля 2017 года № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено понятие «садовый земельный участок» (земельный участок, предназначенный для отдыха граждан и (или) выращивания гражданами для собственных нужд сельскохозяйственных культур с правом размещения садовых домов, жилых домов, хозяйственных построек и гаражей).

Используемая в тексте рассматриваемого законопроекта формулировка «земельный участок для ведения садоводства для собственных нужд» в настоящее время в федеральном законодательстве не применяется. В связи с изложенным полагаем необходимым уточнить указанный термин в тексте законопроекта.

3. В статье 2 областного закона № 75-оз в редакции законопроекта предлагается закрепить понятие «объекты транспортной инфраструктуры» как технологический комплекс, включающий в себя автомобильные дороги, используемые для транспорта общего пользования, а также обеспечивающие их функционирование здания, строения, сооружения, устройства и оборудование (пункт 2 статьи 1 законопроекта).

Следует отметить, что в федеральном законодательстве отсутствует единое понятие «объекты транспортной инфраструктуры». В соответствии с частью 2 статьи 5 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 257-ФЗ) автомобильные дороги в

зависимости от вида разрешенного использования подразделяются на **автомобильные дороги общего пользования и автомобильные дороги необщего пользования**. Указанные понятия раскрываются в частях 3 и 4 указанной статьи Федерального закона № 257-ФЗ. В подпункте «з» пункта 5 статьи 1 Федерального закона от 09 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» под объектами транспортной инфраструктуры понимаются «участки автомобильных дорог, а также обеспечивающие функционирование транспортного комплекса здания, строения, сооружения и помещения для обслуживания пассажиров и транспортных средств».

С учетом изложенного, с целью устранения имеющейся правовой неопределенности полагаем необходимым уточнить какие автомобильные дороги, используемые для транспорта общего пользования, понимаются в предлагаемом законопроектом понятии «объекты транспортной инфраструктуры».

4. Частью 7 статьи 4 областного закона № 75-оз в редакции законопроекта предусматривается предоставление земельных участков в границах населенных пунктов гражданам, имеющим трех и более детей, с учетом обеспечения таких земельных участков **объектами транспортной инфраструктуры**.

Соответственно, согласно предложенному регулированию объектами транспортной инфраструктуры не предлагается обеспечивать земельные участки на землях сельскохозяйственного назначения, не находящихся в границах населенных пунктов.

В отношении земельных участков для ведения садоводства для собственных нужд, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, законопроектом предусмотрено обеспечение транспортной инфраструктурой **до границы земельного участка общего назначения**, расположенного в границах территории ведения садоводства для собственных нужд, **половина земельных участков которого в соответствии с областным законом № 75-оз предоставлена гражданам, имеющим трех и более детей** (подпункт «е» пункта 4 статьи 1 законопроекта).

Полагаем, что названным условием ставятся по независящим от них обстоятельствам в неравное положение граждане, которые получают земельные участки в садоводческом некоммерческом товариществе (далее – СНТ), в котором не может быть соблюдено указанное условие. В таких СНТ земельные участки объектами транспортной инфраструктуры не планируется обеспечивать.

Кроме того, в целом не ясен механизм реализации данного положения на практике с учетом дополнительного условия о том, что половина земельных участков на указанной территории должна быть выделена многодетным семьям (планируется первоначально предоставить земельные участки

(половину земельных участков СНТ) многодетным, а потом обеспечивать их инфраструктурой?).

С учетом изложенного, заявленная в пояснительной записке к законопроекту цель об обеспечении объектами транспортной инфраструктуры земельных участков, предоставленных многодетным семьям, вероятно достигнута не будет.

5. Законопроект дополняет областной закон № 75-оз новой статьей 4¹, предусматривающей положения, связанные с регламентацией порядка формирования перечней земельных участков, предназначенных для предоставления в собственность бесплатно гражданам, и информирования граждан о наличии земельных участков органами местного самоуправления. В частности, указанной статьей предусматривается, что **органы учета** (уполномоченные органы местного самоуправления муниципального района или городского округа) **формируют и утверждают перечни земельных участков**, предназначенных для бесплатного предоставления гражданам, имеющим трех и более детей. При этом порядок формирования, утверждения перечней земельных участков и размещения их на официальных сайтах муниципального района или городского округа в сети «Интернет» и (или) в средствах массовой информации **устанавливается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления Ленинградской области.**

В этой связи следует подчеркнуть, что согласно норме, закрепленной в подпункте 6 статьи 39⁵ ЗК РФ, органы государственной власти субъектов Российской Федерации **вправе устанавливать случаи и порядок предоставления земельного участка гражданам, имеющим трех и более детей.**

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к **полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления** отнесено правовое регулирование обязанностей органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления **в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.** Порядок принятия муниципальных правовых актов регулируется указанным федеральным законом и уставом муниципального образования.

Установление в областном законе № 75-оз обязанностей органов местного самоуправления Ленинградской области, не предусмотренных федеральным законодательством, может быть расценено как коррупциогенный фактор, определенный Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства

РФ от 26 февраля 2010 года № 96 (принятие нормативного правового акта за пределами компетенции).

6. Согласно пояснительной записке к законопроекту предоставление аналогичной меры социальной поддержки взамен предоставления многодетным семьям земельных участков в собственность бесплатно предусмотрено в законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации (например, в Санкт-Петербурге, Калининградской области, Пермском крае, Ханты-Мансийском автономном округе).

В действующей редакции областного закона № 75-оз установлено, что граждане, имеющие трех и более детей, приобретают право на постановку на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, при одновременном соблюдении следующих условий (требований): 1) хотя бы один из родителей в составе многодетной семьи постоянно проживает на территории Ленинградской области не менее пяти лет, предшествующих дню подачи заявления о бесплатном предоставлении земельного участка; 2) ранее членам многодетной семьи **не предоставлялся в собственность бесплатно земельный участок**, находящийся в федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации, муниципальной собственности, или земельный участок, государственная собственность на который не разграничена, для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта с правом возведения жилого дома.

Таким образом, областным законом № 75-оз в редакции законопроекта не урегулирован случай, если гражданам, имеющим трех и более детей, в соответствии с пунктом 6 статьи 39⁵ ЗК РФ взамен земельных участков была предоставлена мера социальной поддержки по обеспечению жилым помещением в другом регионе (земельный капитал или денежная выплата, например, то есть по существу предоставлена аналогичная мера социальной поддержки).

7. Законопроектом уточняются отдельные положения областного закона № 75-оз, касающиеся сохранения права гражданина на бесплатное предоставление земельного участка в собственность в соответствии с имеющимся местом в очереди в случае его отказа от предложенного земельного участка, а также порядка очередности постановки граждан на учет. Полагаем целесообразным рассмотреть возможность внесения аналогичных изменений в областной закон от 14 октября 2008 года № 105-оз «О бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области», которым регулируются вопросы предоставления земельных участков в собственность бесплатно гражданам Российской Федерации, состоящим на учете в органах местного самоуправления Ленинградской области в качестве нуждающихся в жилых помещениях, молодым специалистам, гражданам Российской Федерации, являющимся

ветеранами боевых действий, инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов.

Замечания, изложенные в настоящем заключении, не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

Законопроект нуждается в редакторской правке.

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



Д.В. Малкин