



ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ПРОКУРАТУРА
Ленинградской области**

ул. Торжковская, д 4
Санкт-Петербург, Россия 197342

04.11.2019 22-16-2019

На № _____ от _____

Председателю постоянной
комиссии Законодательного
собрания Ленинградской области по
экономике, собственности,
инвестициям и промышленности

Законодательное собрание
Ленинградской области
Гиязову И.Ф. Канцелярия

- 7 НОЯ 2019

№ 5824-1/19-060-6

Э/п

Уважаемый Ильдар Фагимович!

Ревизией проекта 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 - Проект) установлено, что таковой не в полной мере соответствует требованиям федерального законодательства по следующим основаниям.

Согласно преамбуле областного закона от 17.07.2018 № 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), последний принят в рамках подпункта 6 статьи 39.5 и статьи 39.19 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ).

В силу подпункта 6 статьи 39.5 ЗК РФ предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа осуществляется в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Реализуя данное полномочие, органам государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо принимать во внимание следующие положения федерального законодательства.

В соответствии со статьей 39.2 ЗК РФ предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в пределах компетенции в соответствии со статьями 9 - 11 ЗК РФ исполнительным органом государственной власти

АБ № 499161

или органом местного самоуправления, при этом последние для целей понимания ЗК РФ именуются - уполномоченный орган.

В силу статей 3.1, 3.3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение земельными участками, относящимися к категории собственности субъектов РФ, муниципальной собственности, осуществляется после государственной регистрации права собственности на них, если настоящим Федеральным законом или другими федеральными законами не установлено иное. Также данной нормой закона предусмотрено распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. К уполномоченным органам на предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, помимо органа местного самоуправления городского округа (в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа) и органа местного самоуправления муниципального района (в отношении земельных участков, расположенных на территории сельского поселения, входящего в состав этого муниципального района, и земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района), отнесен орган местного самоуправления городского поселения (в отношении земельных участков, расположенных на территории такого поселения).

Таким образом, Приведенные выше нормы федерального законодательства устанавливают, что в целях реализации гражданами, имеющим трех и более детей, рассматриваемого права (на получение в собственность бесплатно земельного участка):

- следует охватывать земельные участки, состоящие как в муниципальной собственности, так и в государственной, а также земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена.

- уполномоченными органами выступают - орган местного самоуправления городского округа, орган местного самоуправления муниципального района, орган местного самоуправления городского поселения, исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (при распоряжении земельными участками, состоящими в государственной собственности).

Между тем, Проект, корректируя соответствующие положения Областного закона № 75-оз, данных требований земельного законодательства не учитывает, в связи с чем вступает в противоречие с таковым.

Более того, органами государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть регламентированы как случаи предоставления земельных участков рассматриваемой категории граждан, так и порядок предоставления.

Между тем, порядок предоставления земельных участков, как действующей редакцией Областного закона № 75-оз не регламентирован, так и не предлагается Проектом.

Отсутствие порядка предоставления гражданам уполномоченными органами земельных участков в региональном нормативном акте, выступает не только нарушением требований подпункта 6 статьи 39.5 ЗК РФ, но коррупциогенным фактором, предусмотренным п/п «ж» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее - постановление Правительства РФ № 96) - отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Согласно действующему законодательству, а именно части 19 статьи 34 Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в случае, если субъектом Российской Федерации не установлен порядок предоставления в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам, указанным, помимо иного, в подпункте 6 статьи 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации, предоставление земельных участков указанным гражданам осуществляется в порядке, установленном статьями 39.14 - 39.17 Земельного кодекса Российской Федерации.

Таким образом, отсутствие нормативно регламентированного на региональном уровне порядка предоставления уполномоченными органами рассматриваемой категории граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность бесплатно, влечет за собой их предоставление в общем, предусмотренном ЗК РФ порядке, что само по себе нивелирует существование Областного закона № 75-оз.

Кроме того, по смыслу п.п. 2, 4, 5 статьи 1 Проекта полномочия по формированию и утверждению перечней земельных участков предоставлены органам учета, т.е. органам местного самоуправления муниципального района или городского округа. Принимая во внимание, что формирование земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена, в границах городских поселений, сведения о земельных участках, относящихся к категории муниципальной собственности городских поселений, либо земельных участках, находящихся в собственности Ленинградской области, состоят в распоряжении соответствующих уполномоченных органов в Проекте следует предусмотреть положения, регламентирующие процедуру получения органами учета необходимых

сведений из других уполномоченных органов для формирования перечней земельных участков. Иное означает наличие коррупционного фактора, предусмотренного п/п. «а» п. 3 постановления Правительства РФ № 96 - широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность условий принятия решения.

Однако следует обратить внимание на то, что в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 06.10.2003 № 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.

Как приведено выше, в силу федерального законодательства законами субъектов Российской Федерации устанавливаются порядок постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно по основаниям, указанным в подпункте 6 статьи 39.5 ЗК РФ, порядок снятия граждан с данного учета, порядок предоставления гражданам земельных участков в собственность бесплатно, основания для отказа в данном предоставлении, предельные размеры земельных участков, предоставляемых этим гражданам (часть 2 статьи 39.19 ЗК РФ).

Определение в Областном законе № 75-оз обязанностей органов местного самоуправления Ленинградской области, не предусмотренных федеральным законодательством, является коррупционным фактором - принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (п/п «д» п. 3 постановления Правительства РФ № 96).

Согласно подпункту 6 статьи 39.5 ЗК РФ органами государственной власти субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено требование о том, что такие граждане должны состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или у таких граждан имеются основания для постановки их на данный учет, а также установлена возможность предоставления таким гражданам с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно.

Таким образом, с принятием Федерального закона от 29.12.2014 № 487-ФЗ «О внесении изменения в статью 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации», вступившим в силу с 1 января 2015 г. предусмотрена возможность альтернативной формы улучшения жилищных условий многодетных семей, которые могут предусматриваться законами субъектов РФ. Такими мерами могут быть социальные выплаты на

приобретение жилых помещений, индивидуальное жилищное строительство, погашение процентов (основного долга) по ипотечным кредитам и др.

Следует отметить, что Областным законом № 75-оз не установлено требование о том, что рассматриваемая категория граждан должна состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или у таких граждан имеются основания для постановки их на данный учет, также его введение не предлагается Проектом. Как следствие, отсутствуют достаточные правовые основания для рассмотрения вопроса об альтернативных мерах улучшения жилищных условий.

Между тем, в соответствии с пунктами 2 и 5 статьи 1 Проекта предлагается предусмотреть «меру социальной поддержки в виде земельного капитала в Ленинградской области» как альтернативу получения в собственность бесплатно земельного участка по выбору гражданами. При этом данная мера социальной поддержки представляет собой определенный размер денежных средств (земельный капитал), заложенный в земельный сертификат, посредством которого возможно приобретение 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 силу указанной нормы ЗК РФ в качестве альтернативы может выступать лишь мера социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями. Приобретение земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства, а также ведения садоводства для собственных нужд на территории Ленинградской области по смыслу Федеральных законов от 29.07.2017 № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 117-ФЗ) и от 07.07.2003 № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» (далее - Федеральный закон № 112-ФЗ) в качестве таковой рассматриваться не может, а равно не может рассматриваться как альтернативная социальная мера получению земельного участка для индивидуального жилищного строительства - приобретение такового посредством земельного сертификата.

Предлагаемое Проектом регулирование в данной части не согласуется с требованиями ЗК РФ.

Также в этой связи отмечаю, что решение вопроса по обеспечению жилыми помещениями многодетных семей, посредством приобретения земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения сопровождается определенными социальными и экономическими рисками для таких граждан, поскольку в силу статьи 77 ЗК РФ данные земли располагаются за чертой поселений и предназначаются для нужд сельского хозяйства. Как следствие у граждан, которым предлагается подобная альтернатива в качестве решения вопроса, связанного с обеспечением жилым

помещением, могут возникнуть проблемы с регистрацией по месту жительства, с доступностью к социальной инфраструктуре и пр.

Проектом предлагается статью 4 дополнить частью 7, согласно которой предусматривается предоставление земельных участков в границах населенных пунктов с учетом обеспечения таких земельных участков объектами транспортной инфраструктуры. В отношении же земельных участков для ведения садоводства для собственных нужд, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, 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 Проекта).

Подобный законодательный подход не обеспечивает всем гражданам, относящимся к рассматриваемой категории, равное положение, связанное с реализацией права, предоставленного подпунктом 6 статьи 39.5 ЗК РФ, в том числе с учетом предлагаемого Проектом регулирования, направленного на решение жилищного вопроса.

Кроме того, согласно пункту 2 статьи 1 Проекта для целей закона при определении состава многодетной семьи не учитываются, помимо прочих, дети, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда, вступившему в законную силу.

Данное положение носит дискриминационный характер, поскольку в силу части 2 статьи 61 Семейного кодекса РФ родительские права прекращаются по достижении детьми возраста восемнадцати лет (совершеннолетия), а также при вступлении несовершеннолетних детей в брак и в других установленных законом случаях приобретения детьми полной дееспособности до достижения ими совершеннолетия. Указанное положение Проекта содержит коррупциогенные факторы, предусмотренные п/п «в» п. 3 и п/п «а» п. 4 постановления Правительства РФ № 96 - выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц), а также наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление обременительных требований к гражданам (соответственно).

В пункте 2 статьи 1 Проекта в определениях понятий «земельный участок для индивидуального жилищного строительства» и «земельный участок для ведения личного подсобного хозяйства» указывается, что возводимый на них жилой дом может быть с количеством этажей не более трех. Между тем, согласно п. 39 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ давая определение понятию «объект индивидуального жилищного строительства» увязывает таковое с количеством надземных этажей не

более чем три. При этом данная законодательная норма отдельно отмечает, что понятия «объект индивидуального жилищного строительства», «жилой дом» и «индивидуальный жилой дом» применяются в настоящем Кодексе, других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации в одном значении, если иное не предусмотрено такими федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Таким образом, пункт 2 статьи 1 Проекта в указанной части необоснованно ограничивает права граждан, гарантированные федеральным законодательством, которые, в силу части 3 статьи 55 Конституции РФ могут быть ограничены только федеральным законом.

Некоторым используемым в Проекте основным понятиям дано определение в федеральном законодательстве. Несмотря на это, в Проекте таковым также дается определение, однако отличное от федерального, что создает нормативные коллизии и в силу п/п «и» п. 3 постановления Правительства РФ № 96 является коррупциогенным фактором (противоречия между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае).

Например, в Федеральных законах № 112-ФЗ и № 117-ФЗ четко разъясняется, что понимается под понятиями «земельный участок для ведения личного подсобного хозяйства» и «земельный участок для ведения садоводства для собственных нужд». Между тем Проектом предлагаются несколько иные определения этих же понятий при этом, как указано выше, содержащие ограничения прав граждан.

Кроме того, в определении как одного, так и второго из рассматриваемых понятий говорится о жилом доме. При этом в случае с «земельным участком для ведения личного подсобного хозяйства» возведение жилого дома - это обязательное условие», а в случае с «земельным участком для ведения садоводства для собственных нужд» - с правом размещения жилого дома. Далее по тексту Проекта в некоторых случаях, напротив, при упоминании понятия земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства указывается «с правом возведения жилого дома», но без такой оговорки применительно к понятию «земельного участка для ведения садоводства для собственных нужд» (п/п а, б пункта 3 статьи 1 Проекта (статья 3 в предлагаемой Проектом новой редакции)). Часть 1 статьи 4 в новой редакции, предлагаемой Проектом (п/п. а пункта 4 статьи 1 Проекта) вновь не делает оговорку применительно к наличию права возведения жилого дома и т.д.

Как следствие, подобное нормативное регулирование расценивается как, содержащее коррупциогенные факторы, предусмотренные п/п «в», «и» п. 3, п/п «б» пункта 4 постановления Правительства РФ № 96 - выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления

исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц); нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае; злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

Приведенные в настоящем заключении противоречия положений Проекта федеральному законодательству, а также наличествующие в нем коррупциогенные факторы не могут обеспечить эффективное правоприменение предлагаемого нормативного регулирования.

В связи с изложенным, предлагаю в рамках второго чтения соответствующими поправками внести в Проект необходимые коррективы.

О принятом решении проинформируйте прокуратуру области.

С уважением,

Старший помощник прокурора области по
взаимодействию с представительными
(законодательными) и исполнительными
органами, органами местного самоуправления
старший советник юстиции



Н.Ф.Зайцева