



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

01.06.2021 № 2353-фз-22-0-5

На № _____ от _____

2353
Председателю постоянной комиссии
по экономике, собственности,
инвестициям и промышленности

С.В. Коняеву

Заклучение

на проект областного закона «О внесении изменения в статью 3 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» и областной закон «О развитии туризма в Ленинградской области и о признании утратившими силу некоторых областных законов и отдельных положений областных законов»

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
О.П. Зеваковым, А.В. Ломовым
Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «О внесении изменения в статью 3 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» и областной закон «О развитии туризма в Ленинградской области и о признании утратившими силу некоторых областных законов и отдельных положений областных законов» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и концептуально не противоречит федеральному законодательству.

Законопроект разработан в соответствии с подпунктом 3 пункта 2 статьи 39⁶ Земельного кодекса Российской Федерации, которым предусмотрена возможность заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов в случае предоставления земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для реализации

масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации.

Законопроектом предлагается предоставлять земельные участки в аренду без проведения торгов для реализации масштабного инвестиционного проекта в случае, если такой инвестиционный проект предусматривает развитие инфраструктуры туризма в Ленинградской области путем создания объектов придорожной инфраструктуры «зеленые стоянки» или строительства объектов дорожного или придорожного сервиса.

Следует отметить, что создание туристской и обеспечивающей инфраструктуры, в том числе создание придорожной туристской инфраструктуры («зеленых стоянок»), предусмотрено документами стратегического планирования Ленинградской области, а именно: Стратегией социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года, утвержденной областным законом от 8 августа 2016 года № 76-оз, государственной программой Ленинградской области «Развитие внутреннего и въездного туризма в Ленинградской области», утвержденной постановлением Правительства Ленинградской области от 30 сентября 2019 года № 442, и государственной программой Ленинградской области «Развитие культуры в Ленинградской области», утвержденной постановлением Правительства Ленинградской области от 14 ноября 2013 года № 404.

В связи с этим отмечаем, что пунктом 1 статьи 3 областного закона от 11 февраля 2016 года № 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-з) предусмотрено предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов для реализации масштабного инвестиционного проекта в случае, если реализация масштабного инвестиционного проекта предусмотрена в качестве мероприятия в документе стратегического планирования Ленинградской области.

Таким образом, решение вопроса о целесообразности внесения предлагаемых законопроектом изменений, полагаем, требует дополнительного обсуждения.

Кроме того, в законопроекте не раскрывается понятие «объекты придорожной инфраструктуры «зеленые стоянки», что, полагаем, может свидетельствовать о неопределенности предложенного правового регулирования, поскольку на законодательном уровне данное понятие также не закреплено, а также не позволяет уяснить их отличие от объектов придорожного сервиса.

Согласно проектируемой части 3 статьи 3 областного закона № 1-оз в случае, если масштабный инвестиционный проект предусматривает развитие

инфраструктуры туризма в Ленинградской области, предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов для реализации указанного масштабного инвестиционного проекта осуществляется при условии соответствия критериям, установленным областным законом от 20 мая 2019 года № 39-оз «О развитии туризма в Ленинградской области и о признании утратившими силу некоторых областных законов и отдельных положений областных законов» (далее – областной закон № 39-оз).

С учетом используемой в проектируемой части 3 статьи 3 областного закона № 1-оз формулировки «если масштабный инвестиционный проект предусматривает развитие инфраструктуры туризма» не представляется возможным непосредственно из указанной нормы однозначно определить предмет масштабного инвестиционного проекта (что включает в себя развитие инфраструктуры туризма).

Определить содержание масштабного инвестиционного проекта возможно только из проектируемой статьи 7¹ областного закона № 39-оз, согласно которой масштабный инвестиционный проект должен предусматривать развитие инфраструктуры туризма в Ленинградской области в форме создания объекта придорожной инфраструктуры «зеленой стоянки» или строительства объекта дорожного или придорожного сервиса.

Вместе с тем предложенный способ определения предмета (содержания) масштабного инвестиционного проекта представляется некорректным и не вполне согласуется с принципом определенности правового регулирования.

Кроме того, не ясна необходимость установления в проектируемой части 3 статьи 3 областного закона № 1-оз отсылочного регулирования в части установления критериев масштабного инвестиционного проекта в областном законе № 39-оз вместо установления их непосредственно в статье 3 областного закона № 1-оз, предметом регулирования которой являются критерии, которым должны соответствовать масштабные инвестиционные проекты.

Также полагаем, что развитие инфраструктуры туризма не может ограничиваться только созданием (строительством) объектов, указанных в части 1 проектируемой статьи 7¹ областного закона № 39-оз.

Так, например, основное мероприятие «Создание туристской инфраструктуры и государственная поддержка проектов, направленных на формирование комфортной туристской среды» подпрограммы «Формирование комфортной туристской среды» государственной программы Ленинградской области «Развитие внутреннего и въездного туризма в Ленинградской области» включает в себя не только создание на территории Ленинградской области объектов придорожной инфраструктуры «Зеленые стоянки», создание на территории Ленинградской области универсальных средств размещения (кемпингов), но и создание на территории Ленинградской области туристского тематического парка и другие мероприятия.

В связи с этим, полагаем, имеется внутренняя несогласованность между наименованием проектируемой статьи 7¹ областного закона № 39-оз («Развитие инфраструктуры туризма в Ленинградской области») и ее содержанием, поскольку указанной статьей фактически устанавливаются содержание и критерии масштабного инвестиционного проекта.

Согласно части 2 проектируемой статьи 7¹ областного закона № 39-оз земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, может быть предоставлен в аренду без проведения торгов юридическому лицу в соответствии с распоряжением Губернатора Ленинградской области для реализации масштабного инвестиционного проекта, соответствующего следующим критериям:

1) масштабный инвестиционный проект должен предусматривать развитие инфраструктуры туризма в Ленинградской области в форме создания (строительства) одного из объектов, указанных в части 1 рассматриваемой статьи (создание «зеленой стоянки» или строительство объекта дорожного или придорожного сервиса);

2) в состав объекта должны входить парковка для транспортных средств, стационарные туалеты, скамейки, площадки с контейнерами для мусора;

3) в случае создания объекта придорожной инфраструктуры «зеленые стоянки» расстояние от указанного объекта до ближайшей автозаправочной станции вдоль автомобильной дороги должно составлять не менее 10 км.

Буквальное толкование абзаца первой части 2 проектируемой статьи 7¹ областного закона № 39-оз с учетом используемой конструкции «земельный участок...может быть предоставлен» позволяет предположить, что земельный участок при условии соответствия установленным критериям может и не предоставляться для реализации масштабного инвестиционного проекта, что, полагаем, не согласуется с концепцией правового регулирования областного закона № 1-оз и статьи 3 указанного областного закона, согласно которой при условии соответствия критерию масштабного инвестиционного проекта земельный участок предоставляется в аренду без проведения торгов. Указанное, полагаем, может быть расценено как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «б» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов («определение компетенции по формуле «вправе»).

Рассматривая критерии масштабного инвестиционного проекта, указанные в пунктах 1 – 3 части 2 проектируемой статьи 7¹ областного закона № 39-оз, отмечаем следующее.

Из пункта 1 указанной части следует, что для признания инвестиционного проекта масштабным достаточно создания (строительства) одного из объектов, указанных в части 1 проектируемой статьи 7¹ областного закона № 39-оз (создание «зеленой стоянки» или строительство объекта

дорожного или придорожного сервиса), что, полагаем, не вполне соотносится с критерием масштабности.

Кроме того, из пункта 1 части 2 проектируемой статьи 7¹ областного закона № 39-оз не ясно, на каком земельном участке должно осуществляться создание (строительство) вышеуказанных объектов в соответствии с масштабным инвестиционным проектом (на предоставляемом в аренду без проведения торгов земельном участке или на другом земельном участке).

В пункте 2 не указано, в состав какого объекта (вероятно, речь идет об объектах, указанных в части 1 проектируемой статьи 7¹) должны входить парковка для транспортных средств и иные перечисленные в данном пункте объекты (стационарные туалеты, скамейки, площадка с контейнерами для мусора).

Одновременно отмечаем, что частью 6 статьи 22 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) **установлено требование о том, что объекты дорожного сервиса должны быть оборудованы стоянками и местами остановки транспортных средств, а также подъездами, съездами и примыканиями в целях обеспечения доступа к ним с автомобильной дороги.**

С учетом того, что указанное требование установлено федеральным законом, установление его (в виде наличия парковки) в качестве критерия масштабного инвестиционного проекта представляется неверным.

Полагаем, что критерии – это те условия, по которым осуществляется отбор инвестиционных проектов, в целях реализации которых земельный участок предоставляется в аренду без проведения торгов. В случае, если условие является обязательным в силу закона, оно, полагаем, не может являться условием (критерием) такого отбора.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 13 статьи 3 Федерального закона № 257-ФЗ под объектами дорожного сервиса понимаются здания, строения, сооружения, иные объекты, предназначенные для обслуживания участников дорожного движения по пути следования (автозаправочные станции, автостанции, автовокзалы, гостиницы, кемпинги, мотели, пункты общественного питания, станции технического обслуживания, подобные объекты, а также необходимые для их функционирования места отдыха и стоянки транспортных средств).

Кроме того, согласно части 1 статьи 22 Федерального закона № 257-ФЗ размещение объектов дорожного сервиса в границах полосы отвода автомобильной дороги должно осуществляться в соответствии с документацией по планировке территории и требованиями технических регламентов. Размещение объектов дорожного сервиса в границах придорожных полос автомобильной дороги должно осуществляться с учетом требований части 8 статьи 26 указанного федерального закона.

Минимально необходимые для обслуживания участников дорожного движения требования к обеспеченности автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального, местного значения объектами дорожного сервиса, размещаемыми в границах полос отвода автомобильных дорог (с указанием количества и вида объектов дорожного сервиса), а также требования к перечню минимально необходимых услуг, оказываемых на таких объектах дорожного сервиса, устанавливаются Правительством Российской Федерации (часть 3 статьи 22 Федерального закона № 257-ФЗ).

Указанные требования установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2020 года № 1753 «О минимально необходимых для обслуживания участников дорожного движения требованиях к обеспеченности автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального, местного значения объектами дорожного сервиса, размещаемыми в границах полос отвода автомобильных дорог, а также требованиях к перечню минимально необходимых услуг, оказываемых на таких объектах дорожного сервиса».

Названным постановлением Правительства Российской Федерации в отношении разных объектов дорожного сервиса установлены разные требования к перечню минимально необходимых услуг, оказываемых на таких объектах дорожного сервиса. Так, например, в отношении кемпинга (объект дорожного сервиса) предусмотрено предоставление возможности пользоваться следующими объектами: площадкой для стоянки транспортного средства у места проживания, пунктом общественного питания, туалетами, душевыми кабинами, мусоросборниками, павильонами бытового обслуживания, в том числе местами для индивидуального приготовления и приема пищи. В отношении торгового объекта предусмотрено предоставление возможности пользоваться площадкой для стоянки легковых автомобилей, мусоросборниками.

Требования к размещению объектов дорожного и придорожного сервиса на автомобильных дорогах общего пользования установлены также межгосударственным стандартом «ГОСТ 33062-2014. Межгосударственный стандарт. Дороги автомобильные общего пользования. Требования к размещению объектов дорожного и придорожного сервиса», введенным в действие приказом Росстандарта от 14 августа 2015 года № 1163-ст, на который имеется ссылка в пояснительной записке к законопроекту.

В названном стандарте указано, что площадки отдыха должны оборудоваться столами и скамейками для отдыха и приема пищи, парковками для транспортных средств, туалетами и мусоросборниками, также предусмотрены расстояния от парковки для транспортных средств до зоны отдыха и другие требования.

С учетом того, что требования к размещению, оборудованию объектов дорожного и придорожного сервиса устанавливаются федеральным законодательством, установление аналогичных, дополнительных и (или)

отличных от установленных требований в качестве критериев масштабного инвестиционного проекта (см. пункты 2 и 3 части 2 проектируемой статьи 7¹ областного закона № 39-оз) вызывает сомнения.

На основании вышеизложенного концепция законопроекта, полагаем, требует дополнительного обсуждения, а законопроект – доработки (в случае одобрения концепции).

Поскольку принятие законопроекта может повлечь за собой выпадающие доходы из областного бюджета Ленинградской области, так как предусматривается возможность заключения договоров аренды земельных участков без проведения торгов, то с учетом части 3 статьи 31 Устава Ленинградской области рассмотрение законопроекта Законодательным собранием Ленинградской области, полагаем, возможно при наличии заключения Губернатора Ленинградской области.

Дополнительно сообщаем, что, поскольку законопроект затрагивает вопросы осуществления инвестиционной деятельности, то в соответствии с областным законом от 16 февраля 2015 года № 5-оз «О проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ленинградской области и экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области» он направлен для проведения оценки регулирующего воздействия, срок проведения которой согласно части 4 статьи 2 указанного областного закона не может превышать 45 календарных дней со дня поступления проекта областного закона в уполномоченный орган.

В соответствии со статьей 44 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области профильная постоянная комиссия рассматривает заключение об оценке регулирующего воздействия проекта с участием инициатора, внесшего соответствующий проект областного закона, и представителя уполномоченного Правительством Ленинградской области органа исполнительной власти Ленинградской области.

В наименовании законопроекта слова «О внесении изменения» следует заменить словами «О внесении изменений», так как законопроектом предусматриваются два изменения (в статью 3 областного закона № 1-оз и изменение в областной закон № 39-оз).

Кроме того, законопроект нуждается в редакторской правке.

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

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



Д.В. Малкин