



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
 Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
 пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург

Тел. (812) 630-21-58

13.03.2023 № 858-1/23-06-0-2

На № _____ от _____

Председателю
 постоянной комиссии
 по экономике, собственности,
 инвестициям и промышленности

Русских А.В.

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» и статьи 3-1 и 4 областного закона «О бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области»

Внесен Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко
 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» и статьи 3-1 и 4 областного закона «О бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области» (далее – законопроект), отмечаем, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Вместе с тем к законопроекту имеются замечания правового, в том числе концептуального, и юридико-технического характера.

Законопроектом предусматривается изменение предельных размеров земельных участков, предоставляемых бесплатно в собственность отдельным категориям граждан и многодетным семьям, а также предоставление земельных участков в общую долевую собственность всех членов многодетной семьи в равных долях.

Согласно действующему правовому регулированию земельные участки в Ленинградской области предоставляются бесплатно в собственность гражданам Российской Федерации, имеющим трех и более детей, состоящим на учете в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, что обусловлено положениями подпункта 6 статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающего предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в собственность бесплатно гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Законопроектом предлагается изменить указанное правовое регулирование, установленное 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), и предусмотреть бесплатное предоставление земельных участков в общую долевую собственность всех членов многодетной семьи.

Следует отметить, что в субъектах Российской Федерации применяются различные подходы к правовому регулированию указанного вопроса, предусмотренные как действующей редакцией областного закона № 75-оз (предоставление земельных участков в собственность гражданам, имеющим трех и более детей), так и законопроектом (предоставление земельных участков в общую долевую собственность всех членов многодетной семьи), поскольку федеральным законодательством указанный вопрос не урегулирован в достаточной степени, а полномочиями по установлению случаев и порядка предоставления указанных земельных участков наделены законодатели субъектов Российской Федерации.

Оценивая концепцию предлагаемого правового регулирования, необходимо отметить следующее.

В соответствии с областным законом № 75-оз с учетом недавних изменений, внесенных областным законом от 10 февраля 2023 года № 11-оз, к числу граждан, имеющих трех и более детей (далее также – многодетная семья), отнесены в том числе граждане Российской Федерации, состоящие в зарегистрированном браке с лицом, не являющимся гражданином Российской Федерации.

В случае внесения предлагаемых законопроектом изменений земельные участки должны будут предоставляться в собственность всех членов многодетной семьи, в том числе в долевую собственность лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации.

Вместе с тем федеральным законодательством установлены определенные ограничения в праве собственности на землю для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Согласно пункту 3 статьи 15 Земельного кодекса Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе Российской Федерации, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами.

На указанное ограничение указывала также прокуратура Ленинградской области при проведении ревизии проекта областного закона о внесении изменений в статью 5 областного закона № 75-оз (письмо от 15.08.2022 № 22-16-2022).

Указом Президента Российской Федерации от 9 января 2011 года № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» к числу таких территорий отнесены территории Ленинградской области в муниципальном образовании «Выборгский район», Кингисеппском муниципальном районе, Ломоносовском муниципальном районе, Сланцевском муниципальном районе и муниципальном образовании Сосновоборский городской округ.

В связи с этим земельные участки на указанных территориях Ленинградской области не могут быть предоставлены в долевую собственность лиц в составе многодетной семьи, не являющихся гражданами Российской Федерации.

На основании вышеизложенного концепция законопроекта требует дополнительного обсуждения.

Кроме того, согласно проектируемой части 4 статьи 3 областного закона № 75-оз граждане, ставшие собственниками земельного участка в составе многодетной семьи, считаются реализовавшими право на бесплатное предоставление в собственность земельного участка и не имеют права на бесплатное получение земельного участка по иным основаниям, предусмотренным областным законом № 75-оз, за исключением граждан, реализовавших указанное право до достижения ими возраста 18 лет и (или) в период обучения в образовательных организациях по очной форме обучения до достижения ими возраста **23 лет**. Такие граждане приобретают самостоятельное право на бесплатное получение в собственность земельного участка **после** достижения ими **18-летнего возраста** при наличии оснований, предусмотренных областным законом № 75-оз.

Вместе с тем сохранение права на бесплатное получение земельного участка за гражданами в возрасте **до 23 лет**, предусмотренное законопроектом, не согласуется с положением пункта 2 части 2 статьи 3 областного закона № 75-оз, предусматривающим сохранение указанного права только для граждан,

ставших собственниками земельных участков до достижения ими возраста 18 лет.

Кроме того, полагаем, имеется внутренняя несогласованность между рассматриваемыми положениями законопроекта, поскольку ими предусматривается право граждан, ставших собственниками земельных участков в составе многодетной семьи в возрасте до 23 лет, на бесплатное получение в собственность земельного участка **после** достижения ими **18-летнего возраста**.

Также отмечаем неопределенность используемых в проектируемой части 4 статьи 3 областного закона № 75-оз формулировок «не имеют права на бесплатное получение земельного участка **по иным основаниям**, предусмотренным настоящим областным законом», «при наличии оснований, предусмотренных настоящим областным законом», поскольку не представляется возможным однозначно уяснить, по каким иным основаниям, предусмотренным областным законом № 75-оз, земельные участки могут быть предоставлены гражданам, ставшим собственниками земельного участка в составе многодетной семьи в возрасте до 18 и до 23 лет.

Кроме того, предлагаемые законопроектом изменения в части предоставления земельных участков в общую долевую собственность всех членов многодетной семьи не согласуются с отдельными положениями областного закона № 75-оз, в которые законопроектом изменения не вносятся, что может повлечь за собой сложности при правоприменении.

Так, например, в соответствии с частью 1 статьи 5 областного закона № 75-оз для приобретения земельного участка органом учета осуществляется **постановка на учет** в качестве лица, имеющего право на предоставление земельного участка в собственность бесплатно, **гражданина**, имеющего трех и более детей, а не всех членов семьи.

В указанную норму законопроектом изменения не вносятся, вместе с тем возникает неопределенность в вопросе о том, кто ставится на учет: гражданин, имеющий трех и более детей, или вся многодетная семья.

Частью 5 статьи 3 областного закона № 75-оз предусмотрено **право гражданина** отказаться от предложенного ему земельного участка, частью 7 предусмотрено **сохранение права граждан**, имеющих трех и более детей, вставших на учете, на получение земельного участка.

Вышеуказанные нормы областного закона № 75-оз разработаны с учетом действующей концепции правового регулирования, согласно которой земельные участки предоставляются бесплатно в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, а не в общую долевую собственность всех членов многодетной семьи.

Аналогичные замечания имеются также к иным положениям областного закона № 75-оз, в том числе к статье 4, предусматривающей предоставление земельных участков по месту проживания **гражданина**, статье 4², предусматривающей предоставление земельного сертификата **гражданину**, статье 5 в части регулирования вопроса о постановке на учет супруги (супруга), законного представителя детей **гражданина**, состоявшего на учете, в случае его смерти.

Указанные замечания свидетельствуют о фрагментарном характере предлагаемых законопроектом изменений и о неопределенности предложенного правового регулирования, что может быть расценено как коррупциогенный фактор, предусмотренный 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 («широта дискреционных полномочий»).

Полагаем, отсутствует необходимость и целесообразность внесения изменения в часть 2 статьи 7 областного закона № 75-оз, предусмотренного пунктом 5 статьи 1 законопроекта, поскольку указанная статья содержит переходные положения на момент вступления в силу областного закона № 75-оз.

Согласно статье 3 законопроекта областной закон вступает в силу по истечении 10 дней после дня его официального опубликования.

В связи с этим возникает вопрос о том, каким образом будут предоставляться земельные участки в собственность гражданам, состоящим на учете к моменту вступления в силу указанного областного закона, но еще не получившим их в собственность. Данный вопрос, полагаем, требует дополнительного обсуждения.

Законопроект оформлен с нарушением требований пунктов 12 и 41 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, утвержденных Регламентом Законодательного собрания Ленинградской области (неверное обозначение статей «4-2» и «3-1» областных законов вместо соответственно статей «4²» и «3¹», кроме того, внесение изменений в областной закон следует оформлять начиная с наименьшей структурной единицы).

На основании вышеизложенного законопроект нуждается в доработке, в том числе уточнении основных его концептуальных положений.

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

Кроме того, законопроект нуждается в редакторской правке.

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



Д.В. Малкин