



**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

31.05.2023 № 2971-1/23-06-0-3

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по экономике, собственности,
инвестициям и промышленности

А.В. Русских

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 исполняющим обязанности Губернатора Ленинградской области
И.Петровым

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), сообщаем, что законопроект внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Согласно пояснительной записке законопроект разработан в целях совершенствования порядка предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно путем установления экстерриториального принципа предоставления указанных земельных участков на всей территории Ленинградской области, без привязки к месту жительства таких граждан.

При этом законопроектом предусматривается право выбора земельного участка в приоритетном порядке в границах поселения (городского округа), в котором проживает гражданин, при условии наличия на указанной территории свободных для предоставления земельных участков. При отсутствии таких земельных участков гражданину предлагается осуществить выбор земельного участка в границах муниципального района (городского округа), в котором он проживает, либо в муниципальных районах (городском округе), граничащих с муниципальным районом (городским округом), в котором он проживает, а в случае отсутствия таких земельных участков – в любом из муниципальных образований Ленинградской области по выбору гражданина.

Для осуществления выбора земельного участка Ленинградский областной комитет по управлению государственным имуществом (далее – уполномоченный орган) наделяется полномочиями по ведению сводного реестра земельных участков, предназначенных для бесплатного предоставления в собственность гражданам, имеющим трех и более детей (далее – сводный реестр земельных участков), и сводного реестра граждан, принятых на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельного участка в собственность бесплатно (далее – сводный реестр граждан, принятых на учет, учет).

Полномочия по установлению порядка осуществления выбора гражданином земельного участка, порядка взаимодействия уполномоченного органа и органов местного самоуправления Ленинградской области при выборе гражданином земельного участка и его предоставлении, а также порядка формирования сводного реестра земельных участков и порядка взаимодействия уполномоченного органа и органов местного самоуправления Ленинградской области при его формировании закрепляются за Правительством Ленинградской области.

Кроме того, законопроектом предусматривается регулирование вопросов формирования и актуализации сводного реестра земельных участков, вносятся изменения в положения о формировании и утверждении органами местного самоуправления Ленинградской области перечней земельных участков, предназначенных для бесплатного предоставления в собственность гражданам, имеющим трех и более детей.

Полномочие по выдаче земельных сертификатов предлагается сохранить за уполномоченными органами местного самоуправления муниципальных районов (городского округа) по месту жительства граждан, осуществивших выбор меры социальной поддержки в виде земельного капитала, как предусмотрено в настоящее время постановлением Правительства Ленинградской области от 23 апреля 2020 года № 234 «О предоставлении меры социальной поддержки в виде земельного капитала в Ленинградской области».

Оценивая концепцию предлагаемого законопроектом правового регулирования, отмечаем следующее.

В пояснительной записке к законопроекту заявлен экстерриториальный принцип предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, на всей территории Ленинградской области, без ограничения пределами населенных пунктов поселения (городского округа), в котором гражданин проживает, либо в муниципальных образованиях, граничащих с таким поселением (городским округом).

В законопроекте указанный принцип закреплен в части 1 проектируемой статьи 4 областного закона 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), согласно которой гражданам, указанным в частях 1 и 3 статьи 3 областного закона № 75-оз, **земельные участки предоставляются на всей территории Ленинградской области.**

Вместе с тем законопроектом не предоставляется гражданину возможность выбрать земельный участок сразу там, где он пожелает, а предлагается осуществить выбор земельного участка в приоритетном порядке в границах поселения (городского округа), в котором гражданин проживает, при наличии на указанной территории свободных земельных участков. И только при отсутствии таких земельных участков гражданину предлагается осуществить выбор земельного участка в границах муниципального района (городского округа) либо в граничащих районах, а в случае отсутствия таких земельных участков – по выбору гражданина в любом муниципальном образовании Ленинградской области (см. части 2 и 3 проектируемой статьи 4 областного закона № 75-оз).

Таким образом, закрепленный в части 1 проектируемой статьи 4 экстерриториальный принцип предоставления земельных участков не может быть реализован гражданином в случае наличия земельных участков по месту его жительства либо в смежных районах, что фактически нивелирует концепцию законопроекта и свидетельствует о внутреннем противоречии между частью 1 и частями 2 и 3 рассматриваемой статьи, предусматривающими определенные условия и последовательность выбора земельного участка.

Кроме того, законопроектом предусмотрено участие уполномоченного органа в выборе земельного участка. Уполномоченный орган предлагает гражданину осуществить выбор земельного участка. При этом законопроектом не регулируется процедура (порядок) осуществления указанного выбора, что не позволяет уяснить форму такого участия, каким образом уполномоченным органом предлагается осуществить выбор земельного участка, предлагается ли гражданину осуществить выбор из конкретных земельных участков или из любых свободных земельных участков на соответствующей территории.

Согласно части 6 проектируемой статьи 4 областного закона № 75-оз порядок осуществления выбора гражданином земельного участка устанавливается Правительством Ленинградской области. Вместе с тем в представленной с законопроектом концепции нормативных правовых актов Ленинградской области, принятие которых необходимо для реализации областного закона, также не раскрывается концепция указанного порядка.

Вышеизложенное не позволяет сделать вывод о соответствии законопроекта его целеполаганию, заявленному в пояснительной записке.

1. Кроме того, согласно проектируемой части 3 рассматриваемой статьи **при отсутствии** в сводном реестре земельных участков **на территории поселения (городского округа), в котором проживает** гражданин, свободных для предоставления **земельных участков** уполномоченный орган в порядке очередности нахождения в сводном реестре граждан, принятых на учет, предлагает гражданину осуществить **выбор** земельного участка в границах **муниципального района (городского округа), в котором проживает** гражданин, **либо в муниципальных районах (городском округе), граничащих** с муниципальным районом (городским округом), в котором проживает гражданин, а в случае отсутствия таких земельных участков, по выбору гражданина, в любом из муниципальных образований Ленинградской области.

Из указанной нормы не представляется возможным однозначно определить, каким образом осуществляется выбор земельного участка с учетом используемой в правовой конструкции нормы союза «или», в какой последовательности либо одновременно предлагается осуществить выбор земельного участка гражданину в муниципальном районе, в котором он проживает, либо в граничащих с ним районах, что свидетельствует о правовой неопределенности нормы.

Указанная выше неопределенность, полагаем, может быть расценена как коррупциогенные факторы, предусмотренные подпунктами «а» и «в» 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» и «выборочное изменение объема прав», под которым понимается возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

В отношении городских округов возможно следующее толкование нормы части 3 проектируемой статьи 4, что **при отсутствии на территории городского округа, в котором проживает** гражданин, свободных для предоставления **земельных участков**, уполномоченный орган предлагает гражданину осуществить **выбор** земельного участка **в границах городского округа, в котором проживает** гражданин, что свидетельствует о некорректности нормы.

2. Как следует из частей 2 и 3 проектируемой статьи 4, очередность гражданина, осуществляющего выбор земельного участка, определяется местом его нахождения в сводном реестре граждан, принятых на учет, который формируется на основании сведений, предоставляемых органами учета.

Согласно статье 5 областного закона № 75-оз учет граждан в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельного участка в собственность бесплатно, ведется уполномоченными органами местного самоуправления муниципальных районов или городского округа по месту проживания таких граждан. Очередность постановки гражданина на учет определяется в зависимости от даты подачи заявления, а в случае, когда даты совпадают, — от порядкового номера заявления. Также ведется отдельный учет граждан, имеющих право на первоочередное предоставление земельных участков.

Абзацем третьим части 4 статьи 5 областного закона (в том числе в редакции законопроекта) предусмотрено ведение сводного реестра граждан, принятых на учет, на основании сведений, предоставляемых органами учета в порядке, предусмотренном Правительством Ленинградской области.

Поскольку такой порядок не принят и непосредственно законопроектом не регулируется порядок ведения сводного реестра граждан, принятых на учет, то не представляется возможным определить очередность нахождения в указанном сводном реестре граждан, принятых на учет органами учета, в том числе граждан, имеющих право на первоочередное предоставление земельных участков, в отношении которых органами учета ведется отдельный учет.

Одновременно обращаем внимание, что в проектируемой части 2 рассматриваемой статьи в отношении сводного реестра земельных участков и сводного реестра граждан, принятых на учет, используются сокращения, введенные позже, в части 5 статьи 4¹ и в абзаце третьем части 4 статьи 5 областного закона № 75-оз соответственно.

3. Частью 4 проектируемой статьи 4 областного закона № 75-оз регулируются вопросы отказа от предложенных земельных участков и повторный выбор земельного участка.

Согласно указанной части **в случае отказа гражданина более двух раз от предложенных земельных участков право выбора земельного участка переходит к следующему по очереди гражданину. При этом за гражданином, отказавшимся от выбора земельного участка, место в очереди сохраняется. Повторный выбор земельного участка такой гражданин осуществляет при условии включения в сводный реестр земельных участков новых земельных участков, соответствующих требованиям, установленным частями 2 и 3 указанной статьи.**

Отмечаем неопределенность указанных положений законопроекта, поскольку из их содержания во взаимосвязи с положениями частей 2 и 3 проектируемой статьи 4 не представляется возможным уяснить, осуществляется ли отказ от земельных участков или отказ от выбора земельного участка, когда гражданину предлагается осуществить повторный

выбор земельного участка и когда право выбора земельного участка переходит к следующему по очереди гражданину.

Используемая в первом предложении проектируемой части 4 формулировка «более двух раз» позволяет расширительное ее толкование и содержит правовую неопределенность, поскольку не ясно, кто будет определять количество допустимых отказов от выбора земельного участка (3 или 10 раз). Указанная неопределенность правового регулирования может привести к свободе усмотрения при правоприменении рассматриваемых положений законопроекта, что относится к коррупциогенным факторам, указанным в настоящем заключении ранее.

Кроме того, поскольку отказ предусмотрен более двух раз, то формулировка «повторный выбор» представляется некорректной.

В части слов «отказа от предложенных земельных участков» имеется противоречие с частями 2 и 3 рассматриваемой статьи, согласно которым гражданину предлагают осуществить выбор земельного участка, а не предлагают земельные участки, как указано в первом предложении проектируемой части 4.

Также отмечаем неопределенность нормы, согласно которой **повторный выбор** земельного участка осуществляется гражданином **при условии включения** в сводный реестр земельных участков **новых земельных участков, соответствующих требованиям**, установленным в частях 2 и 3 проектируемой статьи 4, поскольку не ясно, при появлении каких новых земельных участков будет осуществляться повторный выбор земельного участка гражданином, ранее отказавшимся от этого выбора, с учетом того, что частями 2 и 3 указанной статьи регулируется порядок выбора гражданином земельного участка, а **не устанавливаются требования к земельным участкам**.

Неопределенность правового регулирования в вопросах выбора и предоставления земельных участков, отсутствие четкой регламентации прав граждан может привести к злоупотреблениям правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления (их должностными лицами), что является коррупциогенным фактором, предусмотренным подпунктом «б» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

4. Частью 5 проектируемой статьи 4 областного закона № 75-оз предусматривается предоставление земельных участков уполномоченным органом или органом местного самоуправления Ленинградской области в пределах их компетенции в соответствии со статьями 10 и 11 Земельного кодекса Российской Федерации, а также пунктом 2 статьи 3³ Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», что представляется избыточным правовым регулированием, поскольку в указанной норме фактически воспроизведены положения федерального законодательства. Так, предоставление земельных участков, находящихся в государственной или

муниципальной собственности, исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах их компетенции в соответствии со статьями 9 – 11 Земельного кодекса Российской Федерации регулируется статьей 39² названного кодекса. В связи с этим предлагаем исключить указанную норму законопроекта.

5. Частью 7 проектируемой статьи 4 областного закона № 75-оз предусматриваются предельные размеры земельных участков.

Вместе с тем предлагаемая законопроектом редакция части 7 отличается от редакции указанной части, предусмотренной принятым в первом чтении Законодательным собранием Ленинградской области 29 марта 2023 года проектом 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» (вх. № 858-1/23-06-0 от 14.02.2023). Указанный проект областного закона предусматривает одинаковые предельные размеры для всех земельных участков, предоставляемых в соответствии с областным законом № 75-оз (для индивидуального жилищного строительства, для ведения личного подсобного хозяйства и для ведения садоводства для собственных нужд).

Частью 7 в редакции рассматриваемого законопроекта предусмотрены предельные размеры земельных участков, указанные в проекте областного закона, принятом в первом чтении. При этом в указанную часть также включены последние два абзаца из ее действующей редакции, предусматривающие установление предельных размеров земельных участков органами местного самоуправления, которые отсутствуют в проекте областного закона, принятом в первом чтении.

Таким образом, указанные законопроекты в части регулирования предельных размеров земельных участков являются альтернативными.

Кроме того, отмечаем внутреннюю несогласованность положений части 7 в редакции законопроекта, поскольку, с одной стороны, ею устанавливаются предельные размеры для всех земельных участков, предоставляемых гражданам, имеющим трех и более детей, а, с другой стороны, предусматривается установление нормативными правовыми актами органов местного самоуправления предельных размеров земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства и для ведения садоводства для собственных нужд, что, полагаем, может быть расценено как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «и» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов («нормативные коллизии»).

6. Рассматривая изменения, предусмотренные пунктом 3 статьи 1 законопроекта в статью 4¹ областного закона № 75-оз, регулиющую порядок формирования перечней земельных участков и сводного реестра земельных участков, отмечаем следующее.

Согласно части 2 указанной статьи в редакции законопроекта порядок формирования, утверждения **перечней земельных участков** и размещения их на официальных сайтах муниципального района или городского округа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и (или) в средствах массовой информации, в источниках официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления Ленинградской области с учетом положений частей 3, 5 – 9 статьи 4¹ областного закона № 75-оз.

Вместе с тем частями 5 – 9 указанной статьи в редакции законопроекта регулируются вопросы формирования и ведения сводного реестра земельных участков, а **не перечней земельных участков**, формируемых и утверждаемых органами местного самоуправления. В связи с этим не представляется возможным уяснить целесообразность ссылки в части 2 статьи 4¹ областного закона № 75-оз на части 5 – 9 указанной статьи.

Согласно проектируемой части 7 рассматриваемой статьи сводный реестр земельных участков должен содержать в числе прочего категорию земель. Учитывая, что сводный реестр земельных участков формируется в том числе на основании сведений, представляемых органами местного самоуправления о земельных участках, представляется целесообразным дополнить описание земельных участков, содержащееся в части 3 рассматриваемой статьи, указанием на категорию земель в целях обеспечения единообразия в вопросах формирования перечней земельных участков и сводного реестра земельных участков.

7. Проектируемой частью 5 статьи 4¹ областного закона № 75-оз предусматривается ведение уполномоченным органом сводного реестра земельных участков. Вместе с тем проектируемой нормой исключен порядок ведения сводного реестра земельных участков, установление которого предусмотрено действующей редакцией указанной части.

Вместе с тем согласно представленному с законопроектом Перечню областных законов и иных действующих нормативных правовых актов Ленинградской области принятие областного закона потребует внесения изменений в постановление Правительства Ленинградской области от 30 января 2020 года № 30 «Об утверждении Порядка ведения сводного реестра земельных участков, предназначенных для бесплатного предоставления в собственность гражданам, имеющим трех и более детей», а не его отмены.

В связи с этим в целях обеспечения полноты и определенности правового регулирования предлагаем в проектируемой части 5 предусмотреть порядок ведения сводного реестра земельных участков.

Следует отметить, что установление подзаконным нормативным правовым актом порядка ведения сводного реестра земельных участков в

отсутствие соответствующей законодательной делегации может быть расценено как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «е» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов («заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий»).

8. Аналогичное замечание имеется к порядку размещения на официальном сайте уполномоченного органа и (или) в средствах массовой информации актуального сводного реестра граждан, принятых на учет, информация о разработке которого содержится в Предложениях о разработке нормативных правовых актов Ленинградской области, принятие которых необходимо для реализации областного закона, но положения о котором отсутствуют в областном законе № 75-оз и в законопроекте.

9. Частью 3 статьи 2 законопроекта предусмотрено формирование первоначального сводного реестра граждан, принятых на учет, на основании передаваемых до 1 ноября 2023 года органами местного самоуправления списков граждан, состоящих на учете, в хронологическом порядке согласно дате принятия заявления о постановке их на учет, а в случае совпадения указанных дат – в алфавитном порядке.

Вместе с тем полагаем, что использование алфавитного порядка может негативно повлиять на очередность нахождения граждан в сводном реестре граждан, принятых на учет, и, соответственно, на очередность реализации ими права выбора земельного участка.

Кроме того, законопроектом не регулируется вопрос о порядке включения в указанный сводный реестр граждан, принятых на учет, граждан, имеющих первоочередное право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, в отношении которых ведется отдельный учет.

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

Кроме того, законопроект нуждается в редакторской правке.

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



Д.В. Малкин