



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел.: 274-85-18, факс: 274-85-39

31.03.2015

№

1408-1/15-22-0

На №

от

Председателю
постоянной комиссии
по экономике, собственности,
инвестициям и промышленности
В.С. Рябову

Заключение

на проект областного закона «О порядке комплексного освоения территории
в целях строительства жилья экономического класса»,
внесенный депутатом Петровым В.С.
Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «О порядке комплексного освоения территории в целях строительства жилья экономического класса» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области. Вместе с тем, к законопроекту имеются следующие замечания правового, юридико-технического и редакционного характера.

1. Согласно пояснительной записке законопроект направлен на реализацию положений Федерального закона от 21.07.2014 № 224-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» (далее – Федеральный закон № 224-ФЗ), вступившего в силу 01.03.2015. Отмечаем, что указанный федеральный закон, за исключением отдельных положений, вступил в силу 22.07.2014.

Федеральным законом № 224-ФЗ в Градостроительный кодекс РФ (далее – ГрК РФ) внесены изменения, касающиеся развития территорий в целях строительства жилья экономического класса, включая закрепление новых механизмов предоставления застройщикам земельных участков с условием строительства на них жилья экономического класса и реализации такого жилья по фиксированной стоимости, определённой по итогам аукциона. Федеральным законом № 224-ФЗ также внесены корреспондирующие изменения в Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и другие законодательные акты Российской Федерации.

Представленный законопроект в основном дублирует положения, закрепленные в ГрК РФ. В частности, статья 6 законопроекта практически полностью воспроизводит статью 46.5 ГрК РФ, статья 7 – статью 46.6 ГрК РФ, статья 8 – статью 46.7 ГрК РФ, статья 9 – статью 46.8 ГрК РФ. Соответственно, перечисленные статьи не имеют самостоятельного правового регулирования.

Статьей 2 законопроекта определяется «понятийный аппарат», используемый в нем. Отмечаем, что все термины и понятия, кроме определения категории «граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса», дублируют понятия, определенные в ГрК РФ и в Федеральном законе № 224-ФЗ. Так, определения понятий «жилье экономического класса», «договоры участия в долевом строительстве жилья экономического класса» и «максимальная цена одного квадратного метра жилья экономического класса» содержатся в части 1 статьи 46.5 ГрК РФ, «лицо, заключившее договор об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса» - в части 2 статьи 46.5 ГрК РФ, «лицо, заключившее договор о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса» - в части 2 статьи 46.6 ГрК РФ, «договоры купли-продажи жилья экономического класса» - в статье 7 Федерального закона № 224-ФЗ. Обращаем внимание, что понятие «жилье экономического класса» воспроизведено из ГрК РФ без адаптации к рассматриваемому законопроекту. В результате в абзаце 1 статьи 2 законопроекта содержится ссылка на минимальный объем жилых помещений, который должен определяться в соответствии с частью 6 статьи 2 законопроекта. При этом, в указанной статье отсутствует часть, содержащая регламентацию определения минимального объема жилых помещений. Кроме того, понятие «договоры купли-продажи жилья экономического класса», приведенное в последнем абзаце статьи 2 законопроекта, неверно воспроизводит норму Федерального закона № 224-ФЗ (предложение является несогласованным).

При воспроизведении статьи 46.5 ГрК РФ в пункте 2 части 5 статьи 6 законопроекта сохранились ссылки на «законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ» (не Ленинградской области), которыми предлагается устанавливать способы, размеры государственной и (или) муниципальной поддержки строительства жилья экономического класса в рамках договора об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса.

На основании изложенного, предлагаем разработчику не дублировать в законопроекте положения, содержащиеся в федеральных законах, а использовать отсылочные к ним нормы.

Данная позиция подтверждается судебной практикой, сформированной Верховным Судом РФ, согласно которой субъекты РФ вправе принимать

законы и иные нормативные правовые акты лишь по не урегулированным федеральными законами вопросам и в пределах их полномочий. Изложение содержания отдельных положений федерального законодательства в законе субъекта РФ по вопросам совместного ведения, не создает новых правовых норм, следовательно, эти положения нельзя расценивать как результат самостоятельной правотворческой деятельности субъекта РФ (определения Верховного Суда РФ от 27.03.2001 № 11-Г01-26, от 28.11.2007 № 16-Г07-27). Таким образом, неоправданное дублирование положений федерального законодательства приводит к загромождению областных законов, что представляется неэффективным.

2. Частью 2 статьи 7 Федерального закона № 224-ФЗ установлено, что субъекты РФ утверждают перечень категорий граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса. В указанный перечень также могут быть включены категории граждан из числа установленных Правительством РФ категорий граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса.

В соответствии с абзацем 3 статьи 2 законопроекта граждане, имеющие право на приобретение жилья экономического класса – это граждане, включенные в списки в соответствии с областным законом от 18.10.2013 № 71-оз «О правилах формирования списков граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса и порядке их включения в такие списки» (далее – областной закон № 71-оз). Между тем, статьей 4 указанного областного закона определено, что гражданин имеет право на приобретение жилья экономического класса, построенного или строящегося на земельных участках Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства только при условии, если он включен в перечень отдельных категорий граждан, утвержденный постановлением Правительства РФ от 25.10.2012 № 1099. Таким образом, предлагаемый перечень категорий граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса в Ленинградской области, фактически утвержден **Правительством РФ**.

В этой связи отмечаем, что указанный выше абзац 3 статьи 2 законопроекта не соотносится с полномочием **Правительства Ленинградской области** по утверждению перечня категорий граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса (абзац 3 статьи 3 законопроекта). Таким образом, принятие законопроекта в данной части приведет к возникновению правовой неопределенности.

Кроме того, обращаем внимание, что областной закон № 71-оз, принятый в соответствии с частью 36 статьи 16.6 Федерального закона от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства», устанавливает правила формирования списков **граждан**, имеющих право на приобретение жилых помещений в многоквартирных домах, жилых домах, которые соответствуют условиям отнесения к жилью экономического класса, построенных или строящихся на земельных участках Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, переданных в безвозмездное

срочное пользование или аренду для строительства жилья экономического класса, в том числе для их комплексного освоения в целях строительства такого жилья (далее - списки).

Пунктом 4 части 1 статьи 3 областного закона № 71-оз к полномочиям органов местного самоуправления отнесено формирование списков по форме, утвержденной постановлением Правительства РФ, а также осуществление подготовки изменений в такие списки.

Таким образом, предлагаемое абзацем 2 статьи 5 законопроекта полномочие органов местного самоуправления по «формированию списков **жителей**, имеющих право на приобретение жилья экономического класса» следует привести в соответствие с пунктом 4 части 1 статьи 3 областного закона № 71-оз, заменив слово «жителей» словом «граждан», а также дополнив указанием на форму, утвержденную постановлением Правительства РФ и обязанностью подготавливать изменения в списки.

3. В статьях 3 и 4 законопроекта разграничиваются полномочия Правительства Ленинградской области и уполномоченного органа.

Абзацем 2 статьи 3 законопроекта предусмотрено, что Правительство Ленинградской области определяет исполнительный орган государственной власти Ленинградской области, осуществляющий полномочия, предусмотренные статьей 4 законопроекта. Следует отметить, что согласно части 3 статьи 38 Устава Ленинградской области Правительство Ленинградской области вправе полностью или частично передавать осуществление своих полномочий отраслевым органам исполнительной власти Ленинградской области. Соответственно, регулирование, установленное абзацем 2 статьи 3 законопроекта, представляется избыточным. Кроме того, сравнительный анализ ряда положений законопроекта с Федеральным законом № 244-ФЗ позволяет сделать вывод, что некоторые полномочия исполнительного органа, предусмотренные данным федеральным законом, не отражены в статьях 3 и 4 законопроекта.

Так, в указанных статьях отсутствует предусмотренное частью 9 статьи 46.5 ГрК РФ полномочие исполнительного органа государственной власти по обеспечению размещения на официальном сайте Ленинградской области в сети «Интернет» указанных в части 8 статьи 46.5 ГрК РФ информации и проектов договоров в течение трех рабочих дней со дня представления указанных информации и проектов договоров лицом, заключившим договор об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса.

Отмечаем, что в целом рассматриваемый законопроект характеризуется недостаточным правовым регулированием.

В частности, в соответствии с пунктом 2 части 5 статьи 46.5 ГрК РФ договор об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса может содержать способы, размеры государственной поддержки строительства жилья экономического класса в рамках данного договора, предоставляемой **в соответствии с законами субъектов РФ,**

иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Пунктом 2 части 5 статьи 46.5 ГрК РФ установлена аналогичная норма в отношении договоров о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса. Вместе с тем, законопроектом не устанавливаются способы и размеры указанной государственной поддержки и не предлагается определить их Правительству Ленинградской области.

В соответствии с частью 34 статьи 46.7 ГрК РФ **минимальное количество жилых помещений**, соответствующих условиям отнесения к жилью экономического класса и подлежащих продаже или передаче на условиях, предусмотренных договором об освоении территории или договором о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса, **и (или) минимальная общая площадь таких жилых помещений**, за исключением случаев, если в соответствии с данным договором все жилые помещения должны соответствовать условиям отнесения к жилью экономического класса и подлежат продаже или передаче на условиях, предусмотренных данным договором, **устанавливаются не ниже значений, определенных субъектами РФ.** Рассматриваемым законопроектом не предлагается установить указанные выше показатели.

Следует отметить, что абзацем 2 статьи 4 законопроекта установлено, что уполномоченный орган заключает договоры **об освоении территории** в целях строительства жилья экономического класса. Вместе с тем, законопроектом не определен орган, к полномочиям которого отнесено заключение договора **о комплексном освоении территории** в целях строительства жилья экономического класса.

4. В статье 5 законопроекта определены полномочия **местной администрации муниципального района** по реализации положений законопроекта. Отмечаем, что в соответствии с Федеральным законом № 224-ФЗ нормативными правовыми актами субъектов РФ могут быть определены отдельные права и обязанности **органов местного самоуправления.** В этой связи в статью 5 законопроекта необходимо внести соответствующие изменения, определив при этом также полномочия органов местного самоуправления **городского округа.**

5. Сравнительный анализ положений законопроекта с Федеральным законом № 224-ФЗ позволяет сделать вывод, что вследствие неточного воспроизведения норм указанного федерального закона, законопроект содержит значительное количество внутренних противоречий, кроме того ряд положений законопроекта противоречат ГрК РФ.

В частности, в соответствии с частью 1 статьи 46.7 ГрК РФ решение о проведении аукциона на право заключения договора об освоении территории или договора о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса принимается исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления. Между тем, в части 1 статьи 8 законопроекта указанное полномочие закреплено только за уполномоченным органом.

Согласно части 2 статьи 46.7 ГрК РФ организатором аукциона наряду с исполнительным органом государственной власти, органом местного самоуправления может являться специализированная организация, действующая на основании договора с указанными органами. Однако, частью 2 статьи 8 законопроекта не предусмотрено право органа местного самоуправления выступать организатором аукциона.

В соответствии с частью 3 статьи 46.7 ГрК РФ исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, **принявшие решение о проведении аукциона** на право заключения договора об освоении или договора о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса, **определяют начальную цену предмета аукциона и условия указанных договоров.** Однако, законопроектом полномочие по принятию решения о проведении аукциона на право заключения указанных договоров закреплено только за уполномоченным органом, что не соответствует части 3 статьи 46.7 ГрК РФ (статья 4, часть 3 статьи 8 законопроекта).

При этом, в абзаце 4 статьи 4, абзаце 5 статьи 5 и в части 3 статьи 8 законопроекта полномочие по определению начальной цены предмета аукциона предлагается закрепить за уполномоченным органом и за органами местного самоуправления, а полномочие по определению условий договора об освоении территории или договора о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса только за уполномоченным органом.

Таким образом, согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (далее – Методика), законопроект содержит коррупциогенный фактор, устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, заключающийся в широте дискреционных полномочий.

6. Частью 3 статьи 46.7 ГрК РФ также определено, что исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления **вправе** установить требование о внесении денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе и размер такого обеспечения. Между тем, абзацем 5 статьи 4 законопроекта предлагается закрепить указанное право как **обязанность** уполномоченного органа. Причем, в части 3 статьи 8 законопроекта предусматривается, что выполнять указанную обязанность будет «уполномоченный **исполнительный** орган». Полагаем необходимым устранить указанную выше правовую неопределенность.

7. Согласно пункту 4 части 5 статьи 46.6 ГрК РФ **договор** о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса **может содержать** обязательство исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления обеспечить в соответствии с программой комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, городского округа строительство и (или) реконструкцию за

границами указанного в пункте 1 части 4 данной статьи земельного участка объектов коммунальной инфраструктуры, необходимых для обеспечения подключения (технологического присоединения) на границах указанного земельного участка построенных и (или) реконструированных объектов коммунальной инфраструктуры, максимальные сроки выполнения этого обязательства. Таким образом, установление указанного обязательства в договоре о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса **является правом** исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, которые будут заключать договор, и не может быть закреплено в качестве полномочия органов местного самоуправления. Соответственно, предлагаемое абзацем 4 статьи 5 законопроекта полномочие органов местного самоуправления следует исключить.

На основании изложенного, в соответствии с подпунктом «д» пункта 3 Методики законопроект содержит такой коррупциогенный фактор как «нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления».

8. Обращаем внимание на то, что в соответствии со статьей 2 областного закона от 16.02.2015 № 5-оз «О проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ленинградской области и экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области» рассматриваемый законопроект подлежат оценке регулирующего воздействия, так как затрагивает вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. В соответствии с частью 4 статьи 2 указанного областного закона законопроект должен быть направлен для проведения оценки регулирующего воздействия в уполномоченный Правительством Ленинградской области орган исполнительной власти. Законодательное собрание Ленинградской области рассматривает заключение об оценке регулирующего воздействия проекта областного закона до принятия его во втором чтении.

9. К законопроекту не представлены концепции постановлений Правительства Ленинградской области, перечисленных в статье 3 законопроекта, представление которых необходимо в соответствии с частью 2 статьи 5-1 областного закона от 11.12.2007 №174-оз «О правовых актах Ленинградской области».

10. К законопроекту имеются существенные замечания юридико-технического характера, так например:

- наименование законопроекта следует дополнить словами «в Ленинградской области»;

- в преамбуле и статье 1 законопроекта слова «настоящий закон» следует заменить словами «настоящий областной закон»;

- в преамбуле законопроекта слова «Федерального закона от 21.07.2014 № 224-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» необходимо заменить словами

«Градостроительного кодекса РФ и статьи 7 Федерального закона от 21.07.2014 № 224-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ»;

- согласно части 6 статьи 7 Федерального закона № 224-ФЗ абзацы 4 и 5 статьи 3 законопроекта следует изложить в один абзац, заменив при этом слово «определяет» словом «устанавливает»;

- наименование статьи 6 законопроекта необходимо дополнить словами «экономического класса»;

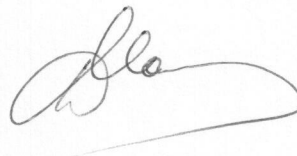
- часть 1 статьи 10 законопроекта дублирует часть 1 статьи 7 Федерального закона № 224-ФЗ без учета установления определений в статье 2 исследуемого законопроекта. В результате в части 1 статьи 10 законопроекта повторно даются определения понятий «договоры купли-продажи жилья экономического класса» и «граждане, имеющие право на приобретение жилья экономического класса».

Законопроект нуждается в существенной редакторской правке.

11. Учитывая большую социальную значимость исследуемого законопроекта, а также делегирование полномочий Правительству Ленинградской области и уполномоченному органу, полагаем необходимым рассматривать данный законопроект при наличии заключения Губернатора Ленинградской области.

Дополнительно сообщаем, что в настоящее время проходит общественное обсуждение проект федерального закона «О развитии территорий», подготовленный Минэкономразвития России. Данным проектом планируется установить отличающиеся от установленных ГрК РФ и Федеральным законом № 224-ФЗ особенности договора о развитии территории в целях строительства жилья экономического класса, особенности организации и проведения аукциона на право заключения договора о развитии территории в целях строительства жилья экономического класса, а также требования к участникам аукциона на право заключения договора о развитии территории в целях строительства жилья экономического класса.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин