

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

02.09.2015 № 4013-1/15-06-0-4

На № _____ от _____

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

Заключение
на проект областного закона
«О внесении изменений в областной закон «О поддержке пострадавших
участников долевого строительства многоквартирных домов, расположенных
на территории Ленинградской области»
Внесен временно исполняющим обязанности
Губернатора Ленинградской области
Первое чтение

Правовое управление, рассмотрев проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О поддержке пострадавших участников долевого строительства многоквартирных домов, расположенных на территории Ленинградской области» (далее – законопроект), отмечает, что он внесен в соответствии с требованиями Регламента Законодательного собрания Ленинградской области. Вместе с тем, к законопроекту имеются замечания правового, редакционного и юридико-технического характера.

1. В соответствии с подпунктом 3 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта РФ для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов РФ.

Законопроектом предлагается внести изменения в статью 8 областного закона от 27.12.2013 № 107-оз «О поддержке пострадавших участников долевого строительства многоквартирных домов, расположенных на территории Ленинградской области» (далее – областной закон № 107-оз), изложив в новой редакции части 3 и 4 статьи 8 данного областного закона и дополнив указанную статью новой частью 5.

Проектируемой частью 3 статьи 8 областного закона № 107-оз предусматривается возможность предоставления земельного участка, на котором должно было осуществляться (но не было начато) строительство многоквартирного дома, новому инвестору в аренду на торгах, проводимых в форме аукциона, с обременением в виде обязательства по передаче жилых помещений пострадавшим участникам долевого строительства.

Предлагаемой редакцией части 4 статьи 8 областного закона № 107-оз предусматривается, что иной 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 критериям, установленным частью 5 статьи 8 данного областного закона. При этом согласно законопроекту в случае невозможности сформировать один земельный участок **могут быть предоставлены два и более земельных участка.**

Обращаем внимание, что понятие «масштабный инвестиционный проект» действующим законодательством не предусмотрено.

В рамках реализации аналогичного полномочия Правительства РФ, установленного подпунктом 2 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ в отношении предоставления земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов, Правительством РФ установлены следующие критерии масштабности: объекты, размещение которых позволит значительно (на 1 % и более) увеличить количество рабочих мест в муниципальном образовании, на территории которого они размещаются, но не менее чем на 250 рабочих мест; объекты, размещение которых позволит значительно (на 1 % и более) увеличить ежегодные поступления от налогов, взимаемых на территории муниципального образования, но не менее чем на 5 млн. рублей; **индивидуальные жилые дома, многоквартирные дома, передаваемые в собственность или социальный найм гражданам, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций** (постановление Правительства РФ от 29.12.2014 № 1603).

В случае принятия законопроекта, право на заключение договора аренды земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности, без проведения торгов на основании распоряжения Губернатора Ленинградской области, будет предоставлено субъектам предпринимательской деятельности для реализации «масштабного инвестиционного проекта», основным критерием отнесения к которому является наличие инвестиционного проекта, предусматривающего

строительство на предоставляемом земельном участке многоквартирных домов и безвозмездное предоставление жилых помещений в них в **собственность пострадавших участников долевого строительства** (проектируемый пункт 1 части 5 статьи 8 законопроекта). Следует отметить, что в предлагаемой редакции требований к «масштабным инвестиционным проектам» не учитываются особенности, связанные с возможностью передачи жилых помещений тем из пострадавших участников долевого строительства, которые осуществили оплату стоимости жилого помещения недобросовестному застройщику не в полном объеме (регистрация права собственности возможна только после полной оплаты договора долевого участия в строительстве).

В проектируемой части 5 статьи 8 областного закона № 107-оз в качестве критериев «масштабности» предлагается также определить условие, согласно которому **«количество жилых помещений, подлежащих безвозмездному предоставлению пострадавшим участникам долевого строительства,... должно быть не меньше количества пострадавших участников долевого строительства»** (пункт 4), а также условие о том, что предоставляемое жилое помещение не может быть меньше жилого помещения, право требования о передаче которого пострадавший участник долевого строительства имеет на основании договора, заключенного с недобросовестным застройщиком (пункт 3).

Таким образом, в законопроекте по существу отсутствуют измеряемые **«критерии масштабности»**, не установлены приоритеты при принятии решений в случае наличия двух и более претендентов на один земельный участок, а также не определен порядок очередности рассмотрения заявок инвесторов или застройщиков, претендующих на один земельный участок. Соответственно, представляется **неопределенным каким образом будут обеспечены равные условия для юридических лиц**, реализующих рассматриваемые «масштабные инвестиционные проекты», и тем самым обеспечена прозрачность принятия решения о предоставлении земельного участка в аренду без проведения торгов. Субъективность оценки критериев соответствия документации для получения земельного участка на «льготных условиях» может привести к снижению инвестиционной привлекательности проектов, реализуемых на территории Ленинградской области.

Анализ регионального законодательства показал, что в целях реализации полномочия высшего должностного лица субъекта РФ, определенного статьей 39.6 ЗК РФ, в законах субъектов РФ установлены количественно измеряемые критерии масштабности. Так, Законом Новосибирской области от 01.07.2015 № 583-ОЗ определено, что реализация масштабного инвестиционного проекта должна предполагать **«строительство многоквартирного дома (многоквартирных домов) общей площадью не менее 10 тысяч квадратных метров жилых помещений, из которых не менее 2,5 % общей площади жилых помещений подлежат передаче в собственность гражданам, пострадавшим от действий застройщиков, не исполнивших свои обязательства по передаче жилых помещений перед гражданами, вложившими денежные средства в строительство**

многоквартирных домов на территории Новосибирской области, и внесение денежных средств в размере не менее 30 миллионов рублей на завершение строительства многоквартирного дома, застройщик которого не исполнил свои обязательства о передаче жилых помещений гражданам, вложившим денежные средства в строительство многоквартирного дома на территории Новосибирской области».

На основании изложенного, предлагаемые законопроектом критерии определения «масштабных инвестиционных проектов» нуждаются в дополнительном обосновании и обсуждении. Кроме того, полагаем целесообразным рассмотреть вопрос о необходимости наделения Правительства Ленинградской области полномочиями по принятию соответствующих порядков (принятия решения о соответствии проекта критериям масштабности инвестиционных проектов; определения приоритетов при принятии решений в случае наличия двух и более претендентов на один земельный участок; контроля за использованием земельных участков, согласно заявленным в законопроекте задачам и целям).

Кроме того, обращаем внимание, что проектируемый пункт 4 части 5 статьи 8 областного закона № 107-оз, согласно которому «**количество жилых помещений, подлежащих безвозмездному предоставлению пострадавшим участникам долевого строительства...** должно быть не меньше количества пострадавших участников долевого строительства», нуждается в корректировке, поскольку Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» (далее – Федеральный закон № 214-ФЗ) не содержит никаких запретов на заключение договора долевого участия в строительстве с множественностью лиц на стороне дольщика. В соответствии со статьей 306 Гражданского кодекса РФ в обязательстве в качестве каждой из его сторон могут участвовать одно или одновременно несколько лиц. Таким образом, количество пострадавших участников долевого строительства может быть больше количества жилых помещений в случае их приобретения в общую долевую собственность.

Отмечаем, что в законопроекте имеются внутренние противоречия между содержанием статей, что не допускается в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 2 областного закона от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области». Так, в соответствии с проектируемой частью 4 статьи 8 областного закона № 107-оз инвестору могут быть предоставлены **два и более земельных участка**, вместе с тем согласно пункту 1 части 5 предлагаемой редакции этой же статьи инвестиционный проект должен предусматривать строительство на **одном земельном участке**. Обращаем внимание на необходимость дополнительного обоснования такого требования к инвестиционному проекту, как строительство нескольких многоквартирных домов (пункт 1 части 5 рассматриваемой редакции статьи 8 областного закона № 107-оз). При этом, абзацем 2 части 4 указанной статьи устанавливается, что недобросовестным застройщиком

осуществлялось (должно было осуществляться) строительство одного многоквартирного дома.

К тексту законопроекта имеются также следующие замечания юридино-технического характера:

1) Используемую в законопроекте формулировку «пределы муниципального района» следует заменить термином «границы муниципального района», что будет соответствовать терминологии областного закона от 15.06.2010 № 32-оз «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения» (абзац 2 части 4, пункт 4 части 5 предлагаемой редакции статьи 8 областного закона № 107-оз).

2) В пункте 1 части 1 статьи 3 областного закона № 107-оз содержится сокращенное наименование договора участия в долевом строительстве многоквартирного дома – «договор долевого строительства». В этой связи в проектируемой части 3 статьи 8 областного закона № 107-оз слова «предусмотренных договорами» следует заменить словами «предусмотренных договорами долевого строительства»; в проектируемом пункте 2 части 5 статьи 8 областного закона № 107-оз слова «в качестве цены договора» - словами «в качестве цены договора долевого строительства», слова «по договору» - словами «по договору долевого строительства» соответственно; в проектируемом пункте 3 части 5 статьи 8 областного закона № 107-оз слово «договора» необходимо заменить словами «договора долевого строительства».

3) Пунктом 2 части 5 проектируемой статьи 8 областного закона № 107-оз определяется возможность установления в качестве цены договора долевого строительства зачета права требования пострадавшего участника долевого строительства, что не соотносится с требованиями Федерального закона № 214-ФЗ. Необходимо отметить, что цена является существенным условием договора участия в долевом строительстве (подпункт 3 пункта 4 статьи 4 Федерального закона № 214-ФЗ). Цена указанного договора - это денежные средства, которые участник долевого строительства должен уплатить застройщику для строительства (создания) объекта долевого строительства. Федеральным законом № 214-ФЗ не предусмотрена возможность предусматривать в качестве цены договора «зачет права требования» пострадавшего участника долевого строительства.

4) Полагаем необходимым в проектируемом пункте 3 части 5 статьи 8 областного закона № 107-оз в соответствии с требованиями пункта 5 статьи 15 Жилищного кодекса РФ установить, что **общая площадь** предоставляемого жилого помещения не может быть меньше **общей площади** жилого помещения, право требования о передаче которого пострадавший участник долевого строительства имеет на основании договора долевого строительства, заключенного с недобросовестным застройщиком (законопроектом предлагается норма, согласно которой «жилое помещение», подлежащее безвозмездной передаче пострадавшему участнику долевого строительства, не может быть меньше «жилого

помещения», право требования о передаче которого он имеет на основании договора долевого строительства, заключенного с недобросовестным застройщиком).

5) Законодательством РФ не установлены случаи «безвозмездного предоставления» жилых помещений юридическими лицами в собственность граждан. В этой связи полагаем необходимым слова «безвозмездное предоставление жилых помещений» заменить словами «безвозмездная передача жилых помещений» (пункты 1, 3, 4 и 5 части 5 проектируемой статьи 8 областного закона № 107-оз).

2. Обращаем внимание, что Федеральным законом от 13.07.2015 № 236-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (далее – Федеральный закон № 236-ФЗ) внесены изменения в некоторые федеральные законы, в частности, - в Федеральный закон № 214-ФЗ, Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», Федеральный закон от 29.11.2007 № 286-ФЗ «О взаимном страховании», Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», Кодекс РФ об административных правонарушениях. Так, Федеральным законом № 236-ФЗ предусмотрено представление застройщиком дополнительных документов к договору страхования гражданской ответственности застройщика и договору поручительства за надлежащее исполнение застройщиком обязательств по передаче жилого помещения, регламентирован порядок деятельности попечительского совета общества взаимного страхования застройщиков, его компетенция, порядок избрания членов попечительского совета, а также установлена административная ответственность за непредставление лицом, обеспечивающим исполнение обязательств застройщика по передаче жилого помещения по договору участия в долевом строительстве, в установленный срок в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, информации о расторжении или досрочном прекращении договора страхования или досрочном прекращении поручительства, а также за неисполнение обязанности по ведению реестра членов ЖСК, осуществляющего строительство многоквартирного дома.

В этой связи полагаем необходимым дополнить законопроект нормами о внесении изменений в статью 3 областного закона № 107-оз, определяющую понятие «участник долевого строительства многоквартирного дома» с целью исключения возможности признания пострадавшими участниками долевого строительства граждан, которые имеют требования к застройщику о передаче жилых помещений в многоквартирном доме, не введенном в эксплуатацию на основании договора участия в долевом строительстве, исполнение обязательств застройщика по которому обеспечено поручительством банка или страхованием гражданской ответственности застройщика за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по передаче жилого помещения гражданину по договору.

3. Обращаем внимание на то, что пояснительная записка к законопроекту не содержит информации о проведении в отношении него процедур оценки регулирующего воздействия, обязательность которых

установлена постановлением Правительства Ленинградской области от 23.04.2015 № 124 «Об утверждении Порядка проведения процедур оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ленинградской области и экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области».

Законопроект размещен на официальном портале www.orv.lenreg.ru (специализированном ресурсе в сети «Интернет», предназначенном для размещения сведений о проведении процедуры оценки регулирующего воздействия проектов актов) 24.08.2015, то есть по истечении 40 дней со дня внесения законопроекта в Законодательное собрание Ленинградской области. Окончание срока проведения публичных консультаций в отношении законопроекта определено 08.09.2015.

На основании изложенного, полагаем необходимым рассмотреть заключение об оценке регулирующего воздействия законопроекта до принятия его во втором чтении по аналогии с законопроектами, затрагивающими вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, внесенными в Законодательное собрание Ленинградской области депутатами Законодательного собрания Ленинградской области (требования статьи 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»).

Начальник отдела
государственного устройства
и административного законодательства
правового управления



М.А. Михайлов