

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

02.11.15 № 5895-1/15-22-0-5

На № _____ от _____

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

Заключение

на проект областного закона

«Об установлении критериев, 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»

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области

А.Я. Лебедевым, В.А. Дюбковым, А.В. Пониматкиным,

Д.В. Соловьевым 27.10.2015

Первое чтение

Правовое управление, рассмотрев проект областного закона «Об установлении критериев, 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 – законопроект), отмечает, что он внесен в соответствии с требованиями Регламента Законодательного собрания Ленинградской области. Подпунктом 3 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ установлено, что 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 Российской Федерации 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.

Соответственно, концептуально принятие рассматриваемого областного закона в части предмета ведения соответствует положениям Земельного кодекса РФ.

Вместе с тем, к законопроекту имеются замечания правового, редакционного и юридико-технического характера.

1) В соответствии с пунктом 1 статьи 1 законопроекта объекты социально-культурного назначения должны соответствовать приоритетам и целям, определенным в прогнозах и программах социально-экономического развития Ленинградской области или в государственных программах Ленинградской области. Аналогичный критерий закреплен в пункте 1 статьи 2 законопроекта для объектов коммунально-бытового назначения.

Следует отметить, что в Ленинградской области в целях реализации Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ), вступившего в силу 11.07.2014, принят областной закон от 27.07.2015 № 82-оз «О стратегическом планировании в Ленинградской области» (далее – областной закон №82-оз), которым к документам стратегического планирования отнесены: стратегия социально-экономического развития Ленинградской области; прогноз социально-экономического развития Ленинградской области на долгосрочный период; бюджетный прогноз Ленинградской области на долгосрочный период; прогноз социально-экономического развития Ленинградской области на среднесрочный период; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Ленинградской области; государственные программы Ленинградской области; схема территориального планирования Ленинградской области.

Обращаем внимание, что программа социально-экономического развития Ленинградской области, на которую содержится ссылка в пункте 1 статьи 1 и пункте 1 статьи 2 законопроекта, не включена в состав документов стратегического планирования. Областной закон от 18.05.2006 № 22-оз «О стратегическом планировании социально-экономического развития Ленинградской области», которым предусматривалась разработка программы социально-экономического развития Ленинградской области, признан утратившим силу с 02.08.2015.

Таким образом, в пункте 1 статьи 1 и пункте 1 статьи 2 законопроекта указание на программу социально-экономического развития Ленинградской области необходимо исключить.

Кроме того, отмечаем, что в пояснительной записке к законопроекту не содержится обоснования причин, по которым в качестве документа стратегического планирования, в котором могут определяться приоритеты и цели для объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, не указан такой документ, как – стратегия социально-экономического развития, в котором согласно статье 4 областного закона № 82-оз и определяются приоритеты, цели и задачи государственного управления на уровне Ленинградской области на долгосрочный период.

Обращаем также внимание, что критерий «соответствия объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения приоритетам и целям», определенным в прогнозах социально-экономического развития Ленинградской области, установлен не вполне корректно, поскольку определение степени их соответствия носит оценочный субъективный характер.

2) В соответствии с областным законом от 11.12.2007 № 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» (далее – областной закон № 174-оз) в правовых актах Ленинградской области не допускается использование терминов, понятий или сокращений, не определенных в федеральных нормативных правовых актах, нормативных правовых актах Ленинградской области либо непосредственно в самом правовом акте Ленинградской области. Между тем, в пункте 2 статьи 1 законопроекта использован термин «социально-значимый вид деятельности» без расшифровки данного понятия либо ссылок на нормативные правовые акты, в которых оно определено.

Аналогичные замечания можно высказать и в отношении терминов – «объект воспитательной работы», «объект охраны труда», «объект охраны животного мира» (пункт 3 статьи 1 законопроекта), а также понятий – «благоустройство жилых домов и помещений», «повышение качества жизни населения» (пункт 3 статьи 2 законопроекта). При этом следует учитывать, что под «объектом охраны труда» в юридической литературе понимается человек в процессе труда. Соответственно, критерий отнесения объекта социально-культурного назначения к «объектам охраны труда» является неопределенным и двусмысленным, что не соответствует основным требованиям, предъявляемым к содержанию нормативных правовых актов.

Отмечаем, что употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (юридико-лингвистическая неопределенность) относится к коррупциогенным факторам, содержащим неопределенные требования к организациям (Методика проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96).

В пункте 2 статьи 1 законопроекта предлагается в качестве критерия соответствия при предоставлении земельного участка в аренду без проведения торгов определить такой критерий как – использование объекта социально-культурного назначения для «иных целей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности». Необходимо отметить, что данным положением предполагается передача в аренду земельного участка для неопределенного вида использования. Соответственно, указанный критерий устанавливает необоснованно широкие пределы усмотрения, также относящиеся к коррупциогенным факторам.

3) Статьей 3 законопроекта предлагается определить критерии, которым должны соответствовать масштабные инвестиционные проекты. Следует отметить, что понятие «масштабный инвестиционный проект» действующим законодательством не предусмотрено. Определение проектируемых

пунктами 1 и 2 статьи 3 законопроекта критериев, относится к вопросам категории целесообразности.

В отношении критерия «неисполнения застройщиками обязательств по передаче жилых помещений в многоквартирных домах», проектируемого пунктом 3 статьи 3 законопроекта, отмечаем следующее.

Законодательным собранием Ленинградской области 30 сентября 2015 года в первом чтении принят проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О поддержке пострадавших участников долевого строительства многоквартирных домов, расположенных на территории Ленинградской области». В данном проекте областного закона определяются критерии, которым должен соответствовать масштабный инвестиционный проект, при предоставлении земельного участка в аренду без проведения торгов юридическому лицу в соответствии с распоряжением Губернатора Ленинградской области.

Обращаем внимание на установленную правилами законодательной техники недопустимость множественности законов, действующих по одним и тем же вопросам и необходимость доступности (ясности) норм закона для правоприменителя.

В этой связи рекомендуем критерии масштабных инвестиционных проектов при предоставлении земельных участков в целях строительства многоквартирных домов для граждан, признанных в установленном законодательством порядке пострадавшими участниками долевого строительства на территории Ленинградской области, определить в областном законе от 27.12.2013 № 107-оз «О поддержке пострадавших участников долевого строительства многоквартирных домов, расположенных на территории Ленинградской области», установив в рассматриваемом законопроекте отсылочную к нему норму.

4) Частью 2 статьи 4 законопроекта определено, что в случае предоставления земельных участков, находящихся **в муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена**, в решении о соответствии объекта социально-культурного и коммунально-бытового назначения либо масштабного инвестиционного проекта предусматривается поручение органу местного самоуправления заключить договор аренды с соответствующим юридическим лицом.

Отмечаем, что предлагаемая редакция части 2 статьи 4 законопроекта не в полной мере соотносится с подпунктом 3 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ, которым определены случаи предоставления земельных участков, находящихся **только в государственной или муниципальной собственности**, в аренду без проведения торгов.

Кроме того, положения, содержащиеся в части 2 статьи 4 законопроекта, определяющие содержание решения о соответствии объекта социально-культурного и коммунально-бытового назначения либо масштабного инвестиционного проекта в части «поручения о заключении договора аренды», не относятся к предмету регулирования рассматриваемого законопроекта. Следует отметить, что решения государственных органов и (или) должностных лиц не могут предусматривать прямое вмешательство в

деятельность органов местного самоуправления (постановления Конституционного суда РФ от 30.11.2000 № 15-П, от 02.04.2002 № 7-П).

Таким образом, часть 2 статьи 4 законопроекта следует исключить.

5) В Законодательное собрание Ленинградской области депутатом И.Ф. Гилязовым 28.10.2015 внесен проект 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». В соответствии со статьей 45 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, в случае если в Законодательное собрание внесены проекты областных законов по одному и тому же вопросу и ни один из них не принят Законодательным собранием в первом чтении, указанные законопроекты считаются альтернативными и в соответствии со статьями 43, 44 и 45 Регламента рассматриваются Законодательным собранием в первом чтении одновременно.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин