

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

08.02.2016 № 358-1/16-22-0-1

На № _____ от _____

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

Заключение

на проект федерального закона «О внесении изменения в статью 39.5
Земельного кодекса Российской Федерации»

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
А.Я. Лебедевым, В.А. Дюбковым, А.В. Пониматкиным, Д.В. Соловьевым

Исследовав проект федерального закона «О внесении изменения в статью 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации» (далее - законопроект), направленный в Законодательное собрание Ленинградской области для рассмотрения и принятия решения о целесообразности внесения в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, правовое управление отмечает следующее.

Законопроект внесен не в полном соответствии с требованиями статьи 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а именно - в комплекте документов не представлено финансово-экономическое обоснование, необходимое в связи с тем, что законопроектом предусматриваются дополнительные расходы за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на обеспечение инженерной инфраструктурой (требования пункта «г» части 1 статьи 105 Регламента Государственной Думы ФС РФ).

К законопроекту имеются следующие замечания правового, юридико-технического и редакционного характера.

1. Подпунктом 6 статьи 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ) определено, что предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа осуществляется в случае предоставления земельного участка гражданам, имеющим трех и более

детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов РФ. Органами государственной власти субъектов РФ может быть предусмотрено требование о том, что такие граждане должны состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или у таких граждан имеются основания для постановки их на данный учет.

Законопроектом предлагается дополнить статью 39.5 ЗК РФ нормой, согласно которой земельные участки, предоставляемые для индивидуального жилищного строительства (далее – ИЖС) в соответствии с подпунктом 6 статьи 39.5 ЗК РФ гражданам, имеющим трех и более детей, принятым на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, должны быть обеспечены инженерной инфраструктурой.

Следует отметить, что ЗК РФ льготное предоставление земельных участков предусмотрено не только многодетным семьям, но и другим категориям граждан. В частности, согласно подпункту 7 статьи 39.5 ЗК РФ иным не указанным в подпункте 6 названной статьи отдельным категориям граждан и (или) некоммерческим организациям, созданным гражданами, земельный участок предоставляется бесплатно **в случаях, предусмотренных федеральными законами, отдельным категориям граждан в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ.**

Отмечаем, что в настоящее время рядом федеральных законов установлено внеочередное и первоочередное предоставление земельных участков отдельным категориям граждан для ИЖС. В частности, статьей 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» закреплено право инвалидов и семей, имеющих в своем составе инвалидов, на первоочередное получение земельных участков для ИЖС (согласно позиции Верховного Суда РФ данные граждане подлежат обеспечению земельными участками, если они признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий); статьей 2 Федерального закона от 10.01.2002 № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» определено право граждан, получивших суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения, превышающую 25 сЗв (бэр), на внеочередное обеспечение земельными участками для ИЖС (при условии признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий); Законом РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» установлено право граждан, получивших или перенесших лучевую болезнь, другие заболевания, и инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы, и граждан, эвакуированных из зоны отчуждения и переселенных (переселяемых) из зоны отселения, на внеочередное обеспечение земельными участками для ИЖС.

Кроме того, анализ регионального законодательства показал, что законами субъектов РФ в рамках реализации подпункта 7 статьи 39.5 ЗК РФ определяются различные льготные категории граждан, которым земельные

участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность бесплатно (кроме многодетных семей). Например, областным законом Ленинградской области от 14.10.2008 № 105-оз «О бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области» предусматривается предоставление земельных участков для ИЖС молодым специалистам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях; вдове (вдовцу) погибшего Героя РФ, не вступившей(ему) в повторный брак, детям в возрасте до 18 лет, детям старше 18 лет, ставшими инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, а в случае отсутствия (отказа) указанных лиц - родителям погибшего Героя РФ; гражданам, являющимся ветеранами боевых действий в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах». Законом Свердловской области от 07.07.2004 № 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» предоставление земельных участков для ИЖС в собственность бесплатно предусмотрено всем гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма; гражданам, окончившим профессиональные образовательные организации и (или) образовательные организации высшего образования и работающим по трудовому договору в сельской местности по полученной специальности; молодым семьям; одиноким родителями или лицам, их заменяющим, воспитывающими несовершеннолетних детей; гражданам, являющимся ветеранами боевых действий.

Рассматриваемым законопроектом предлагается установить, что инженерной инфраструктурой в обязательном порядке должны быть обеспечены только земельные участки, предоставляемые для ИЖС многодетным гражданам, принятым на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. При этом, законопроект содержит неопределенность в отношении публично-правовых образований (субъекты РФ или органы местного самоуправления), к расходным обязательствам которых относится обеспечение инженерной инфраструктурой указанных земельных участков.

Пояснительная записка к законопроекту не содержит обоснования предоставления предпочтений только в отношении многодетных семей.

Вместе с тем, необходимо отметить, что реализация рассматриваемого законопроекта может привести к увеличению очереди многодетных граждан на предоставление земельного участка, то есть требование об обеспечении земельных участков инженерной инфраструктурой можно рассматривать и как дискриминационное в отношении указанной категории граждан.

В этой связи обращаем внимание на правовую позицию Конституционного Суда РФ по вопросу необходимости исключения любой дифференциации, приводящей к различиям в правах граждан в одной сфере правового регулирования.

2. Следует отметить, что приказом Минрегиона России от 09.09.2013 № 372 утверждены Методические рекомендации субъектам РФ по порядку и

случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей (далее – Методические рекомендации).

Согласно указанным Методическим рекомендациям в законах субъектов РФ, устанавливающих случаи и порядок бесплатного предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков, рекомендуется определить полномочия органов государственной власти субъекта РФ по организации обеспечения земельных участков объектами инфраструктуры в соответствии с параметрами планируемого строительства систем инженерно-технического обеспечения, предусмотренными проектами планировки территории в границах указанных земельных участков и по оказанию содействия в подключении (технологическом присоединении) жилых домов, объектов инженерной инфраструктуры в границах земельного участка, предоставленного гражданам, имеющим трех и более детей, для жилищного строительства, к сетям инженерно-технического обеспечения за границами указанного земельного участка.

Анализ регионального законодательства показывает, что в некоторых субъектах РФ учтены требования Методических рекомендаций.

Например, Законом Республики Бурятия от 16.10.2002 № 115-III «О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности» (в ред. от 05.05.2015) определено, что земельные участки, предоставляемые для ИЖС должны быть пригодными для эксплуатации (отсутствие оврагов) и обеспечены инфраструктурой (вода, электричество, дороги). Причем указанные требования предъявляются не только к земельным участкам, предоставляемым многодетным семьям, но и к земельным участкам, предоставляемым другим гражданам (гражданам, являющимся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом; гражданам, являющимся собственниками земельных участков, пострадавшим вследствие чрезвычайной ситуации, сложившейся в связи со сходом селевых потоков).

Законом Алтайского края от 09.11.2015 № 98-ЗС «О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков» определено, что органом местного самоуправления муниципального района или городского округа должны быть утверждены перечни обеспеченных инженерной инфраструктурой земельных участков (количество, местоположение, примерный размер), предоставляемых гражданам. Следует отметить, что данное требование также распространяется на земельные участки, предоставляемые всем гражданам (многодетным семьям; ветеранам; нетрудоспособным членам семей погибших (умерших) ветеранов, Героям Советского Союза, Героям РФ, Героям Социалистического Труда, полным кавалерам ордена Славы и гражданам, награжденным орденом Трудовой Славы трех степеней; военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, общая продолжительность военной службы которых составляет

10 лет и более; молодым семьям; гражданам, признанным пострадавшими участниками строительства жилья).

Согласно пункту 4 части 1 статьи 14, пункту 4 части 1 статьи 15, пункту 4 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) вопросы организации в границах муниципальных образований электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, а также водоотведения относятся к вопросам местного значения соответствующих муниципальных образований.

В соответствии с пунктом 1 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения у муниципальных образований возникают расходные обязательства.

Таким образом, обязанность по обеспечению объектами инфраструктуры земельных участков в целях предоставления на безвозмездной основе для ИЖС гражданам, имеющим трех и более детей, может быть выполнена соответствующим муниципальным образованием в порядке решения вопросов местного значения. При этом указанные мероприятия могут быть осуществлены муниципальным образованием при реализации программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, городского округа в соответствии с пунктом 23 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ.

Частью 2 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов, а механизм софинансирования данных обязательств из бюджета субъекта РФ закреплен в статье 139 БК РФ.

Следует отметить, что Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит термин «инженерная инфраструктура», используемый в рассматриваемом законопроекте. В этой связи представляется неопределенным, какие вопросы местного значения из числа перечисленных в Федеральном законе № 131-ФЗ, законопроектом предлагается закрепить за муниципальными образованиями в качестве расходных обязательств.

Кроме того, в соответствии с подпунктами 24 и 29 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ) решение вопросов социальной поддержки многодетных семей, а также вопросов организации и осуществления межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований, относится к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Согласно пункту 1 статьи 85 БК РФ расходные обязательства субъекта РФ возникают в том числе в результате принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта РФ при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам совместного ведения, указанных в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ. При этом в соответствии с пунктом 2 статьи 85 БК РФ указанные расходные обязательства субъекта РФ устанавливаются органами государственной власти субъекта РФ самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ.

Таким образом, действующим законодательством предусмотрена возможность финансирования расходов на обеспечение инженерной инфраструктурой за счет средств бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований.

На основании изложенного, закрепление предусмотренной законопроектом обязанности предоставления многодетным семьям земельных участков, обеспеченных инженерной инфраструктурой, **возможно на региональном уровне с учетом специфики каждого субъекта РФ** в рамках реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ по определению случаев предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, установленных статьей 39.5 ЗК РФ.

Следует отметить, что статьей 14 Федерального закона от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (далее – Федеральный закон № 161-ФЗ) определено, что в случае передачи полномочий РФ по управлению и распоряжению земельными участками, **находящимися в федеральной собственности**, предоставление органом государственной власти субъекта РФ земельных участков, находящихся в федеральной собственности, гражданам, имеющим трех и более детей, для жилищного строительства **допускается только после обеспечения указанных земельных участков объектами инфраструктуры** в соответствии с параметрами планируемого строительства систем инженерно-технического обеспечения, предусмотренными проектами планировки территории в границах указанных земельных участков, осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ. Вместе с тем, Федеральным законом № 161-ФЗ, в отличие ЗК РФ, органам государственной власти субъектов РФ не делегированы полномочия по установлению случаев предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

3. Законопроект нуждается в редакторской правке и приведении в соответствие с Методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД ФС РФ от 18.11.2003 № вн2-18/490), а именно:

1) в абзаце первом статьи 1 законопроекта слова «пунктом 2 в следующей редакции» следует заменить словами «абзацем следующего содержания»;

2) в абзаце втором статьи 1 законопроекта необходимо исключить цифру «2», поскольку статья 39.5 ЗК РФ не содержит пунктов, а также исключить слова «пункта 1».

К документам, представленным одновременно с законопроектом, имеются следующие замечания.

Наименование приложения к законопроекту необходимо изложить в следующей редакции: «Перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменения в статью 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации» (требования пункта «в» части 1 статьи 105 Регламента Государственной Думы ФС РФ).

Обращаем внимание, что пункт 2 статьи 2 Федерального закона от 14.06.2011 № 138-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» и Земельный кодекс РФ» (далее – Федеральный закон № 138-ФЗ), на который содержится ссылка в первом абзаце пояснительной записки к законопроекту, утратил силу с 1 марта 2015 года в связи с принятием Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ. Указанным пунктом определялось, что граждане, имеющие трех и более детей, имеют право приобрести бесплатно, в том числе для индивидуального жилищного строительства, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в случаях и в порядке, которые установлены законами субъектов РФ. В этой связи в пояснительной записке к законопроекту рекомендуем исключить указание на Федеральный закон № 138-ФЗ.

Поскольку принятие рассматриваемого законопроекта связано с дополнительными расходами за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, полагаем необходимым направить законопроект в Правительство РФ для получения заключения.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин

