

Заключение

на проект закона Иркутской области ПЗ-718

«О внесении изменений в Закон Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан», внесенный мэром Ангарского городского округа Петровым С.А. (далее – проект закона, проект)

I. Законом Иркутской области от 28 декабря 2015 года № 146-оз «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» (далее – Закон № 146-ОЗ) реализуются полномочия Иркутской области в сфере земельных отношений.

Законом № 146-ОЗ устанавливается обязанность органов местного самоуправления по предоставлению многодетным семьям земельных участков, находящихся в их распоряжении, бесплатно в собственность.

Заменить такие земельные публичные обязанности предлагается на социальные выплаты за счет областного бюджета.

При этом органы местного самоуправления вправе самостоятельно устанавливать такие социальные выплаты за счет средств бюджета муниципального образования (часть 5 статьи 20 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

II. При проведении правовой экспертизы выявлены следующие несоответствия проекта закона федеральному и областному законодательству.

2.1. Проект закона внесен субъектом права законодательной инициативы в Законодательное Собрание Иркутской области мэром Ангарского городского округа Петровым С.А. с нарушением порядка, установленного федеральным и областным законодательством.

2.1.1. Регламентация общественных отношений в сфере организации законодательной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, законодательных процедур субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и исключительном ведении субъектов Российской Федерации (статьи 72, 73 Конституции Российской Федерации). Регулирование указанных общественных отношений осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (статья 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно преамбуле Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – ФЗ № 184-ФЗ) система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в

соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и данным Федеральным законом.

Деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, ФЗ № 184-ФЗ, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Статьей 5 ФЗ № 184-ФЗ закреплены основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Так, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации (подпункт «б» пункта 1).

В пунктах 2 и 3 названной статьи приводится перечень нормативных правовых актов, принимаемых в форме закона и постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в частности, акты регулирующие вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации принимаются в форме закона, а решения по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, ФЗ № 184-ФЗ, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации к ведению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации издаются в форме постановления.

Постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: принимается регламент указанного органа и решаются вопросы внутреннего распорядка его деятельности; оформляются иные решения по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации к ведению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (п. п. «а» – «и» пункта 3 статьи 5 ФЗ № 184-ФЗ).

2.1.2. Согласно статьям 36, 45 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» проект закона области вносится субъектом права законодательной инициативы в Законодательное Собрание Иркутской области при соблюдении условий, установленных положениями части 3 статьи 54 Устава Иркутской области, статьями 19 – 23, 36 настоящего Закона.

Проект правового акта области состоит в том числе из пояснительной записки к проекту правового акта области. В случае, если проект правового акта области предусматривает основания, и (или) порядок, и (или) условия

предоставления отдельным категориям граждан мер социальной поддержки, пояснительная записка к проекту правового акта области должна содержать оценку предполагаемых социально-экономических последствий его применения.

Пояснительная записка не содержит оценку социально-экономических последствий принятия проекта закона, что является нарушением федерального и областного законодательства при реализации права законодательной инициативы в Законодательное Собрание Иркутской области.

На необходимость соблюдения указанных требований федерального и областного законодательства указывалось ранее в письме комитета по природопользованию, экологии и сельском хозяйстве от № 12.05.2020 № исх. 07-89/20 на имя председателя комитета по управлению муниципальным имуществом администрации Ангарского городского округа Бондарчука К.С., которому мэром Ангарского городского округа Петровым С.А. поручено участие в процедуре прохождения проектом закона законодательной процедуры.

Содержащийся в пояснительной записке довод, что в случае принятия проекта закона Ангарскому городскому округу не потребуется направление средств муниципального бюджета на исполнение полномочий по развитию коммунальной, инженерной, дорожной и т.д. инфраструктуры муниципального образования, является узко частным материальным аргументом и не может претендовать на полноценную оценку социально-экономических последствий принятия проекта закона.

2.1.3. В пояснительной записке содержится обоснование целесообразности принятия проекта: «Отсутствие у граждан, указанной категории, финансовой возможности для возведения дома на предоставленном бесплатно в собственность земельном участке **приводит к злоупотреблению указанным правом – продаже земельного участка**, полученного в собственность бесплатно.»

На основании части 3 статьи 2 Закона № 146-ОЗ многодетной семье земельный участок предоставляется в общую собственность.

По общему правилу статей 26, 28 Гражданского кодекса Российской Федерации несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет совершают сделки с письменного согласия своих законных представителей – родителей, усыновителей или попечителя, за несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет (малолетних), сделки могут совершать от их имени только их родители, усыновители или опекуны.

На основании статьи 60 Семейного кодекса Российской Федерации, статьи 37 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 8, главы 4 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» родители, опекун не вправе без предварительного разрешения органа опеки и попечительства совершать, а попечитель – давать согласие на совершение сделок по отчуждению, в том числе обмену или дарению имущества ребенка, подопечного, сдаче его внаем (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог, сделок, влекущих отказ от принадлежащих ребенку, подопечному прав, раздел его имущества или выдел из него долей, а также любых других действий, влекущих уменьшение имущества ребенка, подопечного.

В связи с чем указанная в пояснительной записке причина – обоснование необходимости принятия проекта закона, прежде всего требует оценки законности практики отчуждения имущества несовершеннолетних членов многодетных семей.

2.1.4. Необходима социально-экономическая оценка реальной возможности многодетной семьи улучшить жилищные условия за счет социальной выплаты, исходя из минимальных норм предоставления жилых помещений и стоимости квадратного метра строительства или продажи на вторичном рынке жилого помещения.

Указанное обстоятельство является одним из базовых при оценке социально-экономических последствий принятия проекта закона, в том числе в части эффективности предлагаемого использования средств областного бюджета.

Доводы пояснительной записки о перепродаже многодетными семьями земельных участков, полученных в собственность бесплатно, требуют также социально-экономическую оценку преимуществ социальных выплат как предлагаемого механизма пресечения злоупотреблений перед предоставлением земельных участков в собственность бесплатно.

2.1.5. Предоставление земельных участков многодетным семьям направлено на повышение доходов домохозяйств за счет ведения подсобного хозяйства, выращивания для личного потребления садовых и огородных культур. Иждивенческая нагрузка влияет на уровень материального обеспечения большинства многодетных семей.

Необходима оценка социально-экономических последствий очевидного роста запроса на предоставление земельных участков для ведения садоводства и огородничества в связи с предлагаемым улучшением жилищных условий граждан посредством приобретения жилых помещений в многоквартирных домах.

Предоставление земельных участков для ведения садоводства и огородничества осуществляется органами местного самоуправления из земель соответствующего целевого назначения и разрешенного использования, находящихся в их распоряжении.

Пояснительная записка не содержит анализ баланса земельных ресурсов Иркутской области. Это не позволяет оценить социально-экономических последствия альтернативных социальным выплатам способов обеспечения земельными участками многодетных семей: увеличение числа земельных участков соответствующего целевого назначения и разрешенного использования через перевод в земли населенных пунктов земель иных категорий и т.п.

2.1.6. Отсутствует оценка социально-экономических последствий предоставления социальной выплаты на объекты недвижимости, расположенные в месте проживания многодетной семьи. Такое регулирование может привести к нарушению антимонопольного законодательства.

2.2. Проект закона не соответствует требованиям материальных норм федерального и областного законодательства.

2.2.1. На основании подпункта 6 статьи 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации может быть установлена возможность предоставления гражданам,

имеющим трех и более детей, с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно.

В нарушение указанной нормы права пунктами 1 и 2 части 1 проектируемой статьи 6(2) предлагается предоставление социальной выплаты на приобретение земельного участка.

2.2.2. Согласно пункту 6.1. статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Указанным требованиям не соответствуют пункты 1 и 2 части 4 проектируемой статьи 6(2).

2.2.3. По общему правилу пункта 2 части 1 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных государственных и муниципальных услуг.

Указанной норме не соответствуют пункты 3, 5, 7 части 7.1. проектируемой статьи 6(2).

2.2.4. Исполнение бюджета по расходам установлено статьей 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Указанным требованиям не соответствуют пункт 3 части 4, части 8, 13 проектируемой статьи 6(2).

2.3. Концепция проекта закона требует дополнительного обсуждения в связи со следующим:

2.3.1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р (далее - Концепция долгосрочного развития) предусматривает осуществление комплекса мер социальной политики, направленных на повышение эффективности социальной поддержки отдельных групп населения с низкими доходами, в том числе путем усиления адресности региональных программ государственной социальной помощи, привязанных к уровню доходов населения (объем средств, поступающий реально нуждающимся семьям), совершенствования процедур проверки нуждаемости граждан.

Государственной программой Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 296, предусмотрено, что «в рамках решения задачи по повышению адресности при предоставлении мер социальной поддержки органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации реализуются мероприятия, направленные на переориентацию деятельности системы органов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований преимущественно на предоставление помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам.»

Указанное устанавливает для регионального законодателя правовые ориентиры при принятии решения об установлении социальной поддержки отдельным категориям граждан за счет средств бюджета: преодоление бедности, учет уровня доходов населения, проверка нуждаемости.

Согласно проекту, в отношении граждан, которым предлагается социальная поддержка, ни один из названных критериев не устанавливается, что ведет к нарушению принципа адресности социальной помощи, нарушению принципа направленности социальной помощи на преодоление бедности.

2.3.2. Проект ставит в неравное положение многодетные семьи, стоящие на земельном учете для получения в собственность бесплатно земельного участка для индивидуального жилищного строительства, и многодетные семьи, стоящие на земельном учете для получения в собственность бесплатно земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта: последним право на получение социальной выплаты для обеспечения жилыми помещениями не предусматривается.

2.3.3. Необходимо определить порядок реализации права на получение социальной выплаты на обеспечение жилыми помещениями, если члены многодетной семьи живут в разных местах проживания.

2.4. К проекту имеются замечания юридино-лингвистического характера.

III. Согласно статье 59 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области проведена антикоррупционная экспертиза проекта закона в соответствии Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а также Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации 26 февраля 2010 года № 96.


По результатам проведения антикоррупционной экспертизы в законопроекте выявлены следующие коррупциогенные факторы:

- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

- отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

- нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Начальник правового управления



М.В. Басов

Заместитель начальника правового управления,
начальник отдела по законодательству об
областной природоресурсной политике



С.И. Родионова

17.06.2009