

# АППАРАТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ

---

## ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**на проект Закона Калужской области «О внесении изменений в Закон Калужской области «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов»**

Рассмотрев в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия проект Закона Калужской области «О внесении изменений в Закон Калужской области «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов», считаю необходимым отметить следующее.

Проект предусматривает возможность предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов в случае строительства многоквартирных домов, в которых не менее 15 жилых помещений многоквартирного дома подлежат передаче в государственной собственности Калужской области.

Предоставление земельных участков государственной или муниципальной собственности на торгах является конкурентным способом заключения договора аренды, под которым понимается предоставление земельных участков в условиях конкуренции. Законопроект предусматривает отказ от проведения торгов в вышеназванном случае.

Учитывая, что отказ от проведения торгов влечет снижение доходной части соответствующего бюджета, переход на основании подп.3 п.2 ст. 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации к административному порядку предоставления права путем отказа от конкурсных (аукционных) процедур должен быть обусловлен наличием социальных или экономических интересов субъекта Российской Федерации и в силу статей 15,16 Федерального закона «О защите конкуренции» исключать необоснованное ограничение доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранение с него хозяйствующих субъектов.

Рассматриваемый законопроект не отвечает вышеназванным требованиям по следующим причинам:

1. Согласно ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

родителей, жилыми помещениями отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Поскольку проект не предполагает согласно абз.4 п.3 ст.1 закона проекта строительство в рамках статьи 1 Закона Калужской области «О реализации прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа на жилое помещение» жилых помещений за счет средств областного бюджета, формулировка в п.1 ст. 1 проекта «строительство многоквартирных домов в целях реализации прав детей-сирот» некорректна, не соответствует фактическому предполагаемому порядку строительства и фактическому назначению многоквартирного дома (коммерческое жилье).

Т.е. помимо противоречия нормы п.1 ст.1 проекта статье 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», проект содержит внутренние противоречия (абз.2 п.1 ст.1 и абз.4 п.3 ст.1 противоречат друг другу). Согласно подп. «и» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2006 № 96, нормативные коллизии (противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов местного самоуправления, (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае) являются коррупциогенным фактором.

2. Разработчик по существу предусматривает, что земельные участки предоставляются в аренду без торгов при условии передачи в будущем не менее, чем 15 жилых помещений в собственность Калужской области. Указанная норма содержит следующие нарушения.

2.1. Особенности договоров аренды земельного участка, заключаемых в рамках инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, предусмотрены ст. 10.1 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», в соответствии с которой договором аренды земельного участка, заключенного в рамках инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, для строительства (создания) объекта недвижимости, в том числе многоквартирного дома (далее - договор аренды земельного участка), может быть предусмотрено заключение дополнительного соглашения о передаче арендодателю части помещений во вновь созданном объекте недвижимости в соответствии с установленным сторонами договора распределением между ними общей площади такого объекта недвижимости. Положения указанной статьи не применяются, если арендодателями являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. Т.е. законодательно установлен запрет на передачу инвестором арендодателю (субъекту Российской Федерации) в государственную собственность части помещений во вновь созданном объекте недвижимости.

2.2. Согласно Закону Калужской области от 25 октября 2012 г. № 338-ОЗ «О реализации прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа на жилое помещение» формирование специализированного жилищного фонда для детей-сирот осуществляется в том числе за счет жилых помещений, перешедших в государственную собственность Калужской области в установленном законодательством порядке. При этом способ такого перехода, предложенный разработчиком, не только не предусмотрен законодательством, но и запрещен (п.2.1 настоящего обращения).

2.3. Абз.4 п.3 ст.1 определяет минимальное число передаваемых жилых помещений (не менее 15). При этом не установлен порядок определения конкретного числа подлежащих передаче жилых помещений.

Неопределенность условия предоставления земельного участка в аренду (сколько именно жилых помещений, какой площади должно перейти в собственность Калужской области, кто и по каким критериям определяет количество передаваемых жилых помещений) является таким коррупциогенным фактором как «широта дискреционных полномочий» - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения (пп. «а» п.3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2006 № 96).

3. Абз.5 п.3 ст.1 проекта предусматривает заключение соглашения о передаче жилых помещений в государственную собственность Калужской области, что не отвечает требованиям ст. 10.1 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (п.2.1 настоящего обращения), а так же не учитывает следующее. Хозяйствующим субъектом на момент рассмотрения вопроса о предоставлении земельного участка без проведения торгов, не получено право на земельный участок, отсутствует разрешение на строительство. При этом принятие на себя хозяйствующим субъектом обязательств в указанных условиях отсутствия правоустанавливающих документов на земельный участок, разрешительных документов, проведения проектных работ, является безосновательным и не гарантирует выполнение взятых на себя обязательств по передаче жилых помещений в собственность Калужской области.

Кроме этого, заключение вышеназванного соглашения застройщиком с органами государственной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления вступит в противоречие со ст. 16 Федерального закона «О защите конкуренции», согласно которой запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

4. В соответствии с п. 2 ст.1 рассматриваемого законопроекта для строительства многоквартирных домов предусматривается исключение необходимости соответствия инвестиционного проекта критериям, установленным ст. 5 Закона Калужской области «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов».

В частности, для строительства многоквартирных домов исключается требование о том, что реализация инвестиционного проекта должна позволить значительно увеличить поступление налогов.

Разработчиком проекта указанное исключение именно для этого вида инвестиционных проектов не обосновывается.

Отсутствие основания для введения указанного исключения является коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

5. Разработчиком применена конструкция правового регулирования, аналогичная действующему подп. «о» п.3 ст. 2 Закон Калужской области «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов» (строительство многоквартирных домов в целях восстановления граждан, денежные средства которых привлечены для строительства многоквартирных домов и права которых нарушены). Применение аналогии в данном случае некорректно по следующим причинам:

- рассматриваемые отношения имеют различное правовое регулирование на федеральном и региональном уровнях;

- процедура предоставления земельных участков без торгов в целях защиты пострадавших соинвесторов не предполагает передачу жилых помещений в государственную собственность Калужской области;

- следствием введенного правового регулирования не является необоснованное ограничение доступа на товарный рынок хозяйствующих субъектов или их устранение, поскольку в соответствии со ст.4, 5 Закона Калужской области от 04.06.2012 № 283-ОЗ "О регулировании отдельных правоотношений по защите прав граждан, инвестировавших денежные средства в строительство многоквартирных домов на территории Калужской области" и со ст.21.1 Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" строительство жилья для пострадавших граждан и иные меры осуществляются некоммерческой организацией, субъект Российской Федерации только оказывает меры финансовой поддержки некоммерческой организации и меры социальной поддержки в форме денежных выплат

самим пострадавшим гражданам и не участвует в процедуре приобретения жилья (которое должно осуществляться на конкурсной основе).

6. В сводном отчете указаны следующие негативные эффекты:

- увеличение стоимости кв.м жилых помещений в многоквартирных домах;
- увеличение расходов регионального и местного бюджетов.

С указанным выводами согласиться нельзя, поскольку цены на недвижимость формируются не только исходя из произведенных затрат, но в первую очередь с учетом сложившихся цен, обусловленных спросом и предложением. Поскольку строительство в целях реализации прав детей-сирот является частным случаем, предоставление земельных участков без торгов для указанных целей не повлечет снижения цен, как в многоквартирном доме, строящемся согласно проекту, так и на рынке жилья в целом.

В самом отчете указано, что стоимость аренды на торгах может возрасти в несколько раз. Таким образом, за счет этого значительно увеличится и доходная часть областного бюджета. В этой связи вывод разработчика об увеличении расходов бюджета не обоснован, противоречит собственным доводам, не учитывает, что приобретение 15 жилых помещений (не гарантированное, т.к. строительство предусмотрено в будущем и на момент предоставления земельных участков отсутствует разрешительная документация, а также самое дешевое по расположению и качеству, с минимальными площадями) может и не компенсировать выпадающие доходы бюджета. Следует отметить также отсутствие полномочий у министерства экономического развития установить требования к жилым помещениям, их площади, ответственность застройщика, обеспечительные меры, как это происходит при заключении государственного контракта и гарантирует качественное его выполнение либо расторжение договора.

Кроме того, проект предполагает, что застройщик самостоятельно принимает решение о необходимости строительства жилья для детей-сирот. Указанное не учитывает, что потребность в жилых помещениях определяет уполномоченный орган, а так же указанная потребность к моменту предоставления земельного участка может отсутствовать.


Исходя из изложенного, предусмотренный проектом отказ от конкурсных (аукционных) процедур предоставления земельных участков, и сопутствующий ему отказ от конкурсных (аукционных) процедур приобретения в государственную собственность земельных участков Калужской области жилых помещений для дальнейшего предоставления детям-сиротам, нельзя признать обоснованными и законными, при этом вводимое правовое регулирование повлечет следующие негативные последствия для предпринимателей:

исключит потенциальную возможность приобретения земельного участка в аренду для большинства предпринимателей, что является необоснованным ограничением доступа на товарный рынок, устранением с него хозяйствующих субъектов;

исключит потенциальную возможность участия предпринимателей в конкурентных процедурах, проводимых государственным заказчиком в рамках государственных закупок по приобретению жилья для государственных нужд, что так же является необоснованным ограничением доступа на товарный рынок, устранением с него хозяйствующих субъектов.

На основании изложенного, учитывая многочисленные нарушения федерального законодательства, наличие коррупциогенных факторов, представленный законопроект вводит избыточные ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

**Начальник юридического  
отдела Аппарата Уполномоченного по защите  
прав предпринимателей в Калужской области**



**О.Ю. Фадеева**

01.02.2022