



ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»


_____ (подпись)

А.Н. Глушков

«21» 04 2021 г.

Утверждено
Экспертным советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «20» апреля 2021 г. № 88)

Заключение

**по результатам рассмотрения законопроекта № 758964-7 «О внесении
изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные
законодательные акты Российской Федерации»**

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ законопроекта № 758964-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 18.03.2021 по 20.04.2021 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Кислых А.В. – руководитель рабочей группы;
- 2) Бандорин Л.Е.;
- 3) Кузьма И.Е.;
- 4) Малахов П.В.;
- 5) Москвитин М.В.;
- 6) Ребрищев И.Н.

Рассматриваемый законопроект представляет собой внесённую 22.12.2020 группой депутатов Государственной Думы и сенаторов Совета Федерации редакцию ранее внесённого законопроекта. Первоначальная редакция, внесённая 22.07.2019, получила рекомендацию профильного комитета Государственной Думы об изменении текста законопроекта.

При проведении правовой экспертизы проанализированы: текст законопроекта и пояснительная записка к нему; действующее законодательство, регулирующее порядок проведения аукционов по предоставлению земельных участков.

Законопроектом предлагается установить особенности проведения электронных аукционов в дополнение к существующему порядку проведения аукционов по предоставлению земельных участков.

Согласно пояснительной записке, проведение электронных торгов в сфере земельных отношений позволит снизить материальные и временные издержки уполномоченных органов, а также сделать процедуру торгов более прозрачной и конкурентной. Обеспечение проведения электронных торгов в сфере земельных отношений является одной из задач Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения.

По результатам правовой экспертизы законопроекта Экспертным советом сделаны следующие выводы.

Принятие законопроекта, предусматривающего порядок организации и проведения электронного аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, представляется актуальным и своевременным. Применение электронных аукционов в сфере земельных отношений будет способствовать развитию конкуренции на земельном рынке и повышению прозрачности процедур по продаже земельных участков.

Вместе с тем к тексту законопроекта у Экспертного совета имеется ряд замечаний.

1. Находящаяся в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы редакция законопроекта имеет наименование «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». При этом законопроектом предлагается внести изменения в статьи 39¹² и 39¹³ Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) и признать утратившей силу часть 7 статьи 34 Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Таким образом, наименование законопроекта не соответствует его содержанию.

Также следует отметить, что законопроект в части наименования подготовлен без учёта Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов от 23 марта 2021 г., утверждённых исполняющим обязанности Руководителя Аппарата Государственной Думы Дивейкиным И.Н. (далее – Методические рекомендации).

Пунктом 56 Методических рекомендаций предусмотрено, что при внесении изменений в одну или две (не более) статьи законодательного акта наименование законопроекта следует конкретизировать.

Если в законопроекте одновременно со статьями о внесении изменений в законодательные акты содержится статья с признанием утратившим силу законодательного акта (с признанием утратившими силу его структурных единиц) или перечнем законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, то наличие такой статьи обязательно должно быть отражено в наименовании законопроекта (пункт 78 Методических рекомендаций).

Предлагается следующая редакция наименования законопроекта: «О внесении изменений в статьи 39¹² и 39¹³ Земельного кодекса Российской Федерации и признании утратившей силу части 7 статьи 34 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2. Подпунктом «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта предлагается внести изменения в пункт 25 статьи 39¹² ЗК РФ, предусматривая, что в случае, если договор купли-продажи или договор аренды земельного участка в течение тридцати дней со дня направления победителю аукциона проектов указанных договоров не были им подписаны и представлены в уполномоченный орган, организатор аукциона предлагает заключить указанные договоры иному участнику аукциона, который сделал предпоследнее предложение о цене предмета аукциона, по цене, предложенной таким участником. В настоящее время договор может быть заключен по цене, предложенной победителем аукциона.

Экспертный совет отмечает, что принятие предлагаемых изменений повышает риски недобросовестных действий со стороны участников аукциона и может создать условия для сговора между его победителем и участником, подавшим предпоследнее по цене предложение.

Данный риск не устраняется предложенным в законопроекте запретом на повышение цены предмета аукциона одним и тем же участником аукциона, так как в сговоре могут участвовать несколько лиц.

В результате подобного сговора договор по результатам аукциона может быть заключён по цене, существенно отличающейся от сформированной в результате торгов, что может повлечь за собой возникновение выпадающих доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

3. Законопроектом предусматривается установление особенностей подготовки и проведения электронного аукциона в статье 39¹³ ЗК РФ.

В то же время законопроект не содержит положений, предусматривающих внесение корреспондирующих изменений в часть 2 статьи 16¹⁻¹ Федерального закона от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (далее – Закон № 161-ФЗ), согласно которой условия проведения аукционов по продаже земельных участков единого института развития или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования в отношении земельных участков единого института развития в электронной форме, в том числе в части

определения требований к проведению аукциона, участникам аукциона, признания аукциона несостоявшимся, размера и срока внесения и возврата задатка, содержания извещения о проведении аукциона (начальная цена, «шаг аукциона» и иные сведения), предоставления участниками аукциона необходимых документов, оформления результатов аукциона, определения победителя аукциона, заключения договора с победителем аукциона, а в случае, если победитель аукциона уклонился от заключения договора, с иным участником аукциона, который сделал предпоследнее предложение о цене предмета аукциона, по цене, предложенной победителем аукциона, с лицом, подавшим единственную заявку на участие в аукционе, с заявителем, признанным единственным участником аукциона, или с единственным принявшим участие в аукционе его участником, устанавливаются статьями 39¹¹ и 39¹² Земельного кодекса Российской Федерации с учётом особенностей, установленных настоящей статьёй, статьями 16¹ и 16⁷ Закона № 161-ФЗ.

Представляется целесообразным внести соответствующие изменения в указанную норму, предусмотрев в ней отсылку не только к статьям 39¹¹ и 39¹², но и к статье 39¹³ ЗК РФ.

4. Проектируемым пунктом 4 статьи 39¹³ ЗК РФ предлагается предусмотреть, что электронный аукцион проводится на электронных площадках, определённых Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Следует отметить, что законопроект не учитывает предусмотренную Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) модель функционирования электронных площадок, предусматривающую механизм обеспечения заявок на участие в электронных аукционах с использованием специальных счетов.

В соответствии с частью 10 статьи 44 Закона № 44-ФЗ, при проведении электронного аукциона денежные средства, предназначенные для обеспечения

заявок, вносятся участниками закупок на специальные счета, открытые ими в банках, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации.

По мнению Экспертного совета, необходимо обеспечить гармонизацию проектируемых положений с новой финансовой моделью функционирования электронных площадок путём включения в законопроект дополнительных положений, вытекающих из проектируемой редакции пункта 4 статьи 39¹³ ЗК РФ, в части внесения участниками электронных аукционов денежных средств в качестве задатка на специальные счета, предусмотренные Законом № 44-ФЗ, с уточнением соответствующих положений о порядке их перечисления банком организатору аукциона на основании информации, полученной от электронной площадки.

5. По мнению авторов законопроекта, проведение аукционов в электронной форме «позволит снизить материальные и временные издержки уполномоченных органов, а также сделать процедуру торгов более прозрачной и конкурентной». Для этого законопроект предлагает установить обязательность проведения электронных аукционов, в том числе в отношении земельных участков, предоставляемых для сельскохозяйственного производства. Действующей редакцией пункта 2 статьи 39¹³ ЗК РФ случаи предоставления предназначенных для сельскохозяйственного производства земельных участков являются исключением и в отношении них аукцион в электронной форме проводиться не может, а проводятся аукционы только в традиционной форме, в соответствии со статьями 39¹¹ и 39¹² ЗК РФ.

Представляется, что существующий на данный момент подход в части исключения земельных участков, предоставляемых для сельхозпроизводства, не вписывается в логику правового регулирования. Думается, что смысл такого регулирования заключается в ограждении физических лиц, граждан для деятельности, не связанной с извлечением прибыли, от лишних обременений, связанных с необходимостью проведения электронных аукционов, в то время как в отношении юридических лиц такая логика вряд ли применима.

В этой связи предлагаемые нововведения законопроекта являются целесообразными, однако непонятно, почему авторы также не предлагают проводить аукционы в электронной форме в отношении земельных участков, предоставляемых крестьянским (фермерским) хозяйствам.

В соответствии с пунктом 3 статьи 1 Федерального закона от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», фермерское хозяйство осуществляет предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

К предпринимательской деятельности фермерского хозяйства, осуществляемой без образования юридического лица, применяются правила гражданского законодательства, которые регулируют деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из федерального закона, иных нормативных правовых актов Российской Федерации или существа правовых отношений.

Таким образом, фермерские хозяйства являются профессиональными участниками гражданского оборота, что позволяет утверждать о наличии у них технических возможностей для участия в электронных аукционах. Представляется, что законопроектом также должна быть предусмотрена обязательность проведения электронного аукциона и в отношении земельных участков, предоставляемых крестьянским (фермерским) хозяйствам.

6. Пунктом 3 статьи 1 законопроекта предусмотрено, что в течение 1 года после наступления даты, указанной в части 1 настоящей статьи, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные на проведение аукционов и публичных торгов, указанных в части 2 настоящей статьи, вправе самостоятельно выбирать форму проведения таких аукционов и публичных торгов: в форме аукциона либо в форме электронного аукциона.

В соответствии со статьей 39² ЗК РФ, предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах их компетенции в соответствии со статьями 9 - 11 настоящего Кодекса (далее - уполномоченный орган).

Пунктом 1 статьи 39¹¹ ЗК РФ установлено, что решение о проведении аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности (далее также - аукцион), принимается уполномоченным органом, в том числе по заявлениям граждан или юридических лиц.

Непонятно, по какой причине авторы законопроекта ограничили круг органов публичной власти, уполномоченных на проведение аукционов и публичных торгов, только органами государственной власти субъектов федерации. В случае принятия данной нормы в предложенной редакции с момента её вступления в силу органы местного самоуправления, проводящие подавляющее большинство аукционов по предоставлению земельных участков, будут обязаны проводить все подобные аукционы исключительно в электронной форме, поскольку переходный период для них не будет предусмотрен.

Экспертный совет считает целесообразным предусмотреть возможность выбора формы проведения аукционов (в форме аукциона либо в форме электронного аукциона) в течение переходного периода для всех уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления.

7. По Законопроекту также имеются замечания редакционного характера.

7.1. Пунктом 2 статьи 39¹³ ЗК РФ в действующей редакции установлено, что аукцион не проводится в электронной форме в случаях, если земельный участок предоставляется гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, гражданам или крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности либо предназначен для сельскохозяйственного производства.

Подпунктом «б» пункта 2 статьи 1 законопроекта предлагается из указанной нормы исключить слова «либо предназначен для сельскохозяйственной деятельности».

Обращаем внимание на имеющую место в данном случае редакционную неточность, поскольку пункт 2 статьи 39¹³ ЗК РФ, в который вносятся изменения, использует термин «сельскохозяйственное производство», а не «сельскохозяйственная деятельность».

7.2. Абзацем третьим подпункта «а» пункта 2 статьи 1 законопроекта предлагается по тексту использовать вместо слов «аукцион по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо аукцион на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, проводится в электронной форме» сокращение «электронный аукцион».

При этом во втором предложении проектируемого пункта 6 статьи 39¹³ говорится об «аукционе в электронной форме».

7.3. Статьей 2 законопроекта предлагается признать «утратившими силу» часть 7 статьи 34 Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Хотя предлагается признать утратившей силу только одну норму законодательного акта, слово «утратившими» используется во множественном числе.

Руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет поддерживает концепцию проекта федерального закона № 758964-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», при этом считает возможным его дальнейшее рассмотрение с учётом предложений, изложенных в настоящем заключении.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



А.В. Кислых