



ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»

А.Н. Глушков

(подпись)

«16» 12 2021 г.

Утверждено
Экспертным советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от 14 декабря 2021 г. № 94)

Заключение

**по результатам рассмотрения законопроекта № 1040742-7
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской
Федерации» (об особенностях участия субъектов малого и среднего
предпринимательства в приватизации объектов культурного наследия)**

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ законопроекта № 1040742-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в приватизации объектов культурного наследия) (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 27.09.2021 по 14.12.2021 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Абдулов Р.Э. – руководитель рабочей группы;
- 2) Бунина О.И.;
- 3) Кузенский А.В.;

4) Худзинская И.А.;

5) Шериева А.М.

Законопроект внесён на рассмотрение Государственной Думы 20.10.2020 сенаторами Российской Федерации А.В. Кутеповым, С.В. Мамедовым, принят в первом чтении 16.12.2020 с названием «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» и Земельный кодекс Российской Федерации». 08.02.2021 Советом Государственной Думы принято решение перенести рассмотрение указанного законопроекта во втором чтении с 09.02.2021 на более поздний срок.

При проведении правовой экспертизы проанализирован текст законопроекта ко второму чтению с учётом поправок, рекомендуемых к принятию ответственным комитетом (Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям).

В пояснительной записке к законопроекту отмечается, что он направлен на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – субъекты МСП) ввиду необходимости устранения противоречий законодательства и правовой неопределённости, возникшей в связи с тем, что Верховный Суд Российской Федерации в Определении от 12.09.2018 по делу № 301-КГ18-753 указал, что приобретение объекта культурного наследия, находящегося в публичной собственности, может осуществляться только способами, указанными в статье 29 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон о приватизации), поскольку нормы данного федерального закона являются специальными по отношению к норме статьи 3 Федерального закона от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ).

В связи с этим основная концепция законопроекта состоит во внесении изменений в законодательство (Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ), Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в

действие Земельного кодекса Российской Федерации», Закон о приватизации) в отношении:

1) установления различных способов приватизации объектов культурного наследия, включённых в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – ОКН) в зависимости от состояния ОКН;

2) установления возможности реализации субъектами МСП преимущественного права на возмездное приобретение арендуемых ОКН.

Вместе с тем в пояснительной записке отмечается наличие и иных требующих решения вопросов, связанных с приватизацией ОКН, рассмотренных на состоявшемся в Совете Федерации круглом столе на тему «Особенности реализации программы приватизации федерального имущества в 2020 году», не решённых в рамках находившихся на рассмотрении в Государственной Думе законопроектов № 855995-7 (отклонён), № 856817-7 (отозван субъектом законодательной инициативы). В частности, например, требует урегулирования несогласованность норм земельного законодательства, в соответствии с которыми продажа земельного участка осуществляется на аукционе, и норм Закона о приватизации, устанавливающих, что продажа ОКН осуществляется на конкурсе.

Согласно пояснительной записке законопроект учитывает замечания и предложения, изложенные федеральными органами исполнительной власти в заключениях на законопроект № 855995-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» и Федеральный закон «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в приватизации объектов культурного наследия)», также направленный на конкретизацию правового регулирования вопросов приватизации ОКН, арендуемых субъектами МСП.

Следует отметить, что законопроект № 855995-7 рассматривался Экспертным советом, соответствующее заключение по результатам его рассмотрения было утверждено 09.09.2020.

Для достижения целей законопроекта предлагается следующее:

1) установление различных способов приватизации ОКН в зависимости от их состояния: ОКН, находящиеся в неудовлетворительном состоянии, предлагается продавать на конкурсе, а ОКН, находящиеся в удовлетворительном состоянии, – на аукционе. При этом данные способы не применяются при реализации субъектами МСП преимущественного права на возмездное приобретение арендуемых ОКН;

2) отчуждение ОКН, находящегося в неудовлетворительном состоянии, осуществляется без земельного участка, который на время выполнения условий конкурса предоставляется исключительно в аренду. После выполнения условий конкурса новый собственник вправе приобрести земельный участок в собственность или в аренду.

По результатам правовой экспертизы законопроекта Экспертным советом сделаны следующие выводы.

Экспертный совет отмечает актуальность предлагаемых изменений, направленных на устранение правовой неопределённости норм о приватизации ОКН, арендуемых субъектами МСП, устранение противоречий между нормами земельного законодательства и нормами законодательства о приватизации, обеспечения более эффективной реализации государственного и муниципального имущества.

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

1. Пунктом 5 статьи 13 Закона о приватизации установлено, что приватизация государственного и муниципального имущества осуществляется только способами, предусмотренными Законом о приватизации. При этом согласно пункту 1 статьи 4 Закона о приватизации законодательство о приватизации состоит из Закона о приватизации и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

Нормы о приватизации, содержащиеся в других федеральных законах, не должны противоречить Закону о приватизации.

Проектируемые изменения в Закон о приватизации не предусматривают какого-либо иного способа приватизации в отношении ОКН, арендуемых субъектами МСП. Проектируемая редакция пункта 1 статьи 29 Закона о приватизации содержит отсылочную норму, согласно которой положения данного пункта, касающиеся определения способа приватизации ОКН (аукцион для ОКН, находящихся в удовлетворительном состоянии и конкурс для ОКН, находящихся в неудовлетворительном состоянии), не применяются к отношениям по участию субъектов МСП в приватизации арендуемого государственного или муниципального недвижимого имущества, указанные отношения согласно данному пункту регулируются другим федеральным законом. В связи с изложенным предлагается либо предусмотреть в пункте 5 статьи 13 Закона о приватизации возможность определять способы приватизации не только в Законе о приватизации, но и в других федеральных законах, либо дополнить пункт 1 данной статьи таким способом приватизации как реализация субъектами МСП преимущественного права на приобретение арендуемого имущества. В заключении на законопроект № 855995-7 Экспертный совет также указывал на несогласованность предлагаемых изменений и статьи 13 Закона о приватизации.

2. Согласно законопроекту ОКН, находящиеся в неудовлетворительном состоянии, могут приватизироваться как на конкурсе, так и путём реализации субъектами МСП преимущественного права на приобретение арендуемого имущества.

Вместе с тем некоторые нормы проектируемых пунктов 4 и 4¹ статьи 29 Закона о приватизации относятся только к случаям приватизации ОКН, находящихся в неудовлетворительном состоянии, на конкурсе (требования к условиям конкурса, которые должны предусматривать проведение работ по сохранению ОКН, разработку в определённый срок проектной документации на проведение работ по сохранению ОКН, обязанность предоставить банковскую гарантию, обеспечивающую исполнение обязанности по проведению работ по сохранению ОКН). Пунктом 5 статьи 29 Закона о приватизации предусмотрено

включение в состав конкурсной документации проектной документации по сохранению объекта культурного наследия (стадия – эскизный проект реставрации). Кроме того, предлагаемые изменения пункта 5 статьи 29 Закона о приватизации предусматривают предоставление земельного участка, на котором расположен ОКН, на срок выполнения условий конкурса исключительно в аренду, с правом приобрести такой участок в собственность или в аренду после выполнения условий конкурса.

Представляется целесообразным распространить указанные нормы также на случаи приобретения ОКН, находящихся в неудовлетворительном состоянии, субъектами МСП при реализации ими преимущественного права на приобретение арендуемого имущества.

3. В соответствии с пунктом 1 статьи 39⁶ ЗК РФ (введена Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ) с 1 марта 2015 года по общему правилу договоры аренды публичных земельных участков заключаются на торгах, проводимых в форме аукциона. Перечень исключений из указанного правила установлен пунктом 2 указанной статьи.

Применительно к заключению договоров аренды на новый срок в отношении уже арендуемых публичных земельных участков установлено, что без проведения торгов договоры аренды заключаются в случае, если:

1) земельный участок предоставлен в аренду без проведения торгов (за исключением тех случаев, когда договор заключается с единственным участником торгов при признании аукциона несостоявшимся);

2) земельный участок предоставлен гражданину на аукционе для ведения садоводства.

При этом в соответствии с пунктом 15 статьи 39⁸ ЗК РФ арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не имеет преимущественного права на заключение на новый срок договора аренды такого земельного участка без проведения торгов.

Проектируемыми изменениями ЗК РФ предлагается признать утратившим силу пункт 15 статьи 39⁸ ЗК РФ, предоставив право арендаторам, заключившим договор аренды по результатам проведения торгов, при соблюдении условий, установленных проектируемым пунктом 4¹ ЗК РФ,

заключать договор аренды на новый срок без проведения торгов. При этом в пояснительной записке к законопроекту не содержится какого-либо обоснования необходимости внесения изменений в земельное законодательство, предусматривающих изменение правового регулирования в отношении всех арендаторов, а не только тех, кто арендует земельные участки, на которых располагаются ОКН.

Кроме того, сохраняют свою актуальность следующие замечания, изложенные в заключении Экспертного совета на законопроект №855995-7.

4. Часто субъекты МСП арендуют отдельные помещения в здании. Из проекта федерального закона не ясно, будет ли возможна приватизация указанными субъектами арендуемых ими помещений.

При этом следует учитывать, что предоставление субъектам МСП возможности приобретения арендуемых ими помещений в здании-памятнике и возникновение в связи с этим множественности собственников ОКН повлечёт необходимость установления порядка организации и проведения работ по его сохранению, который консолидировал бы усилия всех собственников помещений памятника в случае необходимости проведения ремонтно-реставрационных работ в отношении всего объёма ОКН.

5. Статьей 14¹ Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ) предусмотрена возможность предоставления в аренду неиспользуемых ОКН, находящихся в федеральной собственности, на условиях льготной арендной платы на срок до 49 лет при условии проведения арендатором на таком объекте работ по его сохранению в соответствии с охранным обязательством за период, не превышающий семи лет.

Проведение работ по сохранению ОКН требует значительных финансовых средств. При этом рыночная стоимость отреставрированных памятников истории и культуры значительно увеличивается по сравнению со стоимостью ОКН до его реставрации.

Вместе с тем, согласно статье 3 Федерального закона № 159-ФЗ приобретение субъектами МСП из государственной или муниципальной

собственности арендуемого ими имущества осуществляется по цене, равной его рыночной стоимости и определённой независимым оценщиком в порядке, установленном Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

В случае предоставления объектов культурного наследия субъектам МСП в аренду на основании статьи 14¹ Федерального закона № 73-ФЗ и выполнения ими работ по сохранению ОКН в соответствии с условиями, определёнными данной статьёй, рыночная стоимость отреставрированных памятников истории и культуры возрастёт многократно.

Поэтому требует решения вопрос целесообразности применения к условиям приватизации субъектами МСП отреставрированных ими объектов культурного наследия требования статьи 3 Федерального закона № 159-ФЗ о выкупе такого имущества по цене, равной его рыночной стоимости, учитывая, что в этом случае предприниматель должен будет заплатить за объект культурного наследия в «двойном» размере: полную стоимость его реставрации и значительно возросшую в связи с проведением таких работ рыночную стоимость приобретаемого им памятника истории и культуры.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет концептуально поддерживает законопроект и считает его принятие целесообразным при условии учёта замечаний, изложенных в настоящем заключении.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



Р.Э. Абдулов