



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 правовой экспертизы
законопроекта № 1254866-7 «О внесении изменения в статью 39¹⁰
Земельного кодекса Российской Федерации»
(в части предоставления земельного участка некоммерческой
организации в безвозмездное пользование)

Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) проведена правовая экспертиза законопроекта № 1254866-7 «О внесении изменений в статью 39¹⁰ Земельного кодекса Российской Федерации» (в части предоставления земельного участка некоммерческой организации в безвозмездное пользование) (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 10.09.2021 по 14.12.2021 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Некрасов Д.В. – руководитель рабочей группы;
- 2) Бунина О.И.;
- 3) Кондратьева И.В.;
- 4) Курикалов Ю.Л.;
- 5) Москвитин М.В.;
- 6) Ребрищев И.Н.;
- 7) Шевляков В.В.

Законопроект внесён в Государственную Думу Правительством Российской Федерации в сентябре 2021 года и в настоящее время подготовлен к рассмотрению в первом чтении.

При проведении правовой экспертизы Экспертный совет проанализировал законопроект и пояснительную записку к нему.

Как указано в пояснительной записке, законопроект подготовлен во исполнение пункта 6 дорожной карты по подготовке и принятию нормативных правовых актов и иных документов, необходимых для реализации мероприятий на Соловецком архипелаге (от 1 апреля 2021 г. № 3048п-П44).

Целью законопроекта является сохранение и развитие Соловецкого архипелага, недопущение увеличения стоимости осуществляемых на Соловецком архипелаге мероприятий по строительству и реконструкции и, как следствие, увеличения расходов федерального бюджета.

Законопроектом предусматривается установление возможности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в безвозмездное пользование некоммерческим организациям для осуществления на таких земельных участках строительства и (или) реконструкции объектов капитального строительства полностью за счёт средств, полученных на эти цели указанными некоммерческими организациями в качестве субсидии из федерального бюджета в виде имущественного взноса Российской Федерации, на срок строительства или реконструкции данных объектов капитального строительства.

По мнению авторов законопроекта, ожидается положительный эффект от его принятия, который будет достигнут в результате строительства и (или) реконструкции объектов капитального строительства, в частности, на

территории Соловецкого архипелага (включая строительство многоквартирных домов для переселения граждан из аварийного жилья, объектов социальной инфраструктуры, реконструкцию и строительство причальных комплексов и других объектов), что будет способствовать повышению туристического потенциала соответствующих муниципальных образований, росту налоговых поступлений, увеличению количества рабочих мест и развитию территорий муниципальных образований в целом. Аналогичный мультипликативный эффект ожидается от других возможных проектов, финансируемых за счёт средств федерального бюджета.

Введение предлагаемого законопроектом основания предоставления земельных участков позволит более эффективно расходовать средства федерального бюджета, выделенные в качестве субсидии в виде имущественного взноса некоммерческой организации, непосредственно на цели строительства и (или) реконструкции объектов капитального строительства, способствовать своевременной реализации проектов, на которые выделяются такие субсидии, что в конечном итоге положительно отразится на достижении целей создания таких некоммерческих организаций.

В отношении дальнейшей судьбы предоставленных по предлагаемому законопроектом оснований земельных участков следует отметить, что после завершения строительства и (или) реконструкции соответствующей некоммерческой организацией объектов капитального строительства за счёт средств федерального бюджета правообладатели созданных или реконструируемых объектов капитального строительства будут арендовать или приобретать находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, расположенные под такими объектами, в общем порядке, предусмотренном Земельным кодексом Российской Федерации.

Экспертный совет отмечает, что принятие данного законопроекта является безусловно актуальным и своевременным. Вместе с тем имеются отдельные замечания и предложения по существу проектируемых нововведений.

1. Экспертный совет отмечает, что предлагаемые изменения, проектируемые с целью сохранения и развития Соловецкого архипелага, позволят осуществить их правоприменение не только на указанной территории Российской Федерации, но и систематически предоставлять земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в безвозмездное пользование некоммерческим организациям (далее также – НКО) в иных регионах Российской Федерации.

Предлагаемая законопроектом норма применима к достаточно широкому кругу лиц. В текущей формулировке она закрепляет потенциальную возможность предоставления земельных участков в безвозмездное пользование на период строительства и (или) реконструкции для всех государственных корпораций и публично-правовых компаний, а также иных некоммерческих организаций, получивших субсидии в виде имущественного взноса из Федерального бюджета и имеющих обязательства по направлению полученных средств на строительство и (или) реконструкцию объектов капитального строительства на испрашиваемых участках.

Масштабы данного явления могут быть значительными, вследствие чего финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона нельзя назвать корректным, поскольку в таком случае сложно оценить, будет ли достигнут положительный эффект, аналогичный ожидаемому в результате строительства и реконструкции объектов капитального строительства на территории Соловецкого архипелага.

По мнению Экспертного совета, целесообразно ограничить сферу действия законопроекта. Проектируемой нормой предлагается предоставлять земельные участки «некоммерческим организациям для осуществления на таких земельных участках строительства и (или) реконструкции объектов капитального строительства полностью за счёт средств, полученных на эти цели указанными некоммерческими организациями в качестве субсидии из федерального бюджета в виде имущественного взноса Российской Федерации, на срок строительства или реконструкции данных объектов капитального строительства».

Указано не конкретное лицо (Фонд по сохранению и развитию Соловецкого архипелага), а некоммерческие организации, отвечающие трём определённым признакам (имеют конкретную организационно-правовую форму; являются получателями бюджетных средств в качестве субсидии из федерального бюджета; имеют обязательства по направлению полученных средств на строительство и (или) реконструкцию объектов капитального строительства на испрашиваемых участках).

В этой связи представляется необходимым скорректировать формулировку адресата нормы. Это возможно как путём конкретизации юридического лица, так и путём установления дополнительных классифицирующих признаков.

2. Экспертный совет, поддерживая законопроект по своей сути, предлагает уточнить и расширить его применение в части предоставления земельных участков в случае финансирования **частично** за счёт средств, полученных на установленные проектируемой нормой цели из федерального бюджета в виде имущественного взноса Российской Федерации, а частично за счёт собственных средств указанных некоммерческих организаций.

По мнению Экспертного совета, также целесообразно расширить применение законопроекта, распространив его применение на случаи осуществления на таких земельных участках не только строительства и (или) реконструкции объектов капитального строительства за счёт средств, полученных на эти цели указанными некоммерческими организациями в качестве субсидии из федерального бюджета в виде имущественного взноса Российской Федерации, но и с целью проведения соответствующих работ по сохранению объектов культурного наследия.

3. Экспертный совет отмечает, что единого понятия имущественного взноса в законе не закреплено. В правилах предоставления субсидии организациям под данной субсидией обычно понимаются денежные средства, передаваемые организации в целях реализации определенных мероприятий. В некоторых законах можно увидеть попытки дать определение имущественного взноса, применительно к конкретной организации.

Так, в Федеральном законе от 02.11.2013 № 291-ФЗ «О Российском научном фонде» под имущественным взносом понимаются бюджетные ассигнования федерального бюджета, а также по решению Правительства Российской Федерации иное находящееся в федеральной собственности имущество.

Согласно Федеральному закону от 13.07.2015 № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» под имущественным взносом понимаются в частности субсидии из федерального бюджета, предоставляемые Корпорации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программой деятельности Корпорации, а также другое находящееся в федеральной собственности имущество (в том числе земельные участки), управление которым осуществляет Федеральное космическое агентство.

Согласно части 1 статьи 78³ Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) основными получателями субсидии в виде имущественного взноса являются государственные корпорации (компании), публично-правовые компании. Иных получателей подобного рода субсидий БК РФ не называет. При этом все вышеназванные получатели субсидии также являются некоммерческими организациями.

Если рассматривать практику применения данной нормы, то в большинстве случаев субсидии в виде имущественного взноса предоставляются упомянутым в законе адресатам. Например, Публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор» (постановление Правительства Российской Федерации от 20.12.2019 № 1727), Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (постановление Правительства Российской Федерации от 13.12.2012 № 1302), Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» (постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2020 № 2192).

Однако встречаются случаи, когда данные субсидии предоставляются и иным некоммерческим организациям. Например, Российскому научному фонду (Постановление Правительства Российской Федерации от 21.02.2019 № 180), Автономной некоммерческой организации «Платформа Национальной технологической инициативы» (постановление Правительства Российской Федерации от 06.09.2021 № 1502), Автономной некоммерческой организации «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке» (приказ Минвостокразвития России от 23.11.2015 № 239).

Это вызывает определённые вопросы в части применения бюджетного законодательства, поскольку субсидии в виде имущественного взноса на практике имеют крайне широкий перечень возможных адресатов, не в полной мере соответствующий предусмотренному БК РФ.

Отсутствие однозначных и чётких правил предоставления субсидий в виде имущественного взноса некоммерческим организациям свидетельствует о необходимости продолжения работы по совершенствованию законодательства, регулирующего данные отношения.

На основании вышеизложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет поддерживает законопроект № 1254866-7 «О внесении изменения в статью 39¹⁰ Земельного кодекса Российской Федерации» (в части предоставления земельного участка некоммерческой организации в безвозмездное пользование), при этом считает возможным его дальнейшее рассмотрение с учётом замечаний и предложений, изложенных в настоящем заключении.

Председатель Экспертного Совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



Д.В. Некрасов