



## ПРАВИТЕЛЬСТВО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

### МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«20» января 2015 г.

№ 1-а

#### **об экспертизе Закона Новосибирской области «Об использовании земель на территории Новосибирской области»**

В соответствии с пунктом 14 Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов Новосибирской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Новосибирской области от 15.07.2014 № 275-п (далее – Порядок проведения экспертизы), а также в соответствии с Планом экспертизы нормативных правовых актов Новосибирской области на второе полугодие 2015 года, министерством экономического развития Новосибирской области (далее – министерство) проведена экспертиза Закона Новосибирской области от 14.04.2003 № 108-ОЗ «Об использовании земель на территории Новосибирской области» (далее – Закон). Закон разработан департаментом имущества и земельных отношений администрации Новосибирской области, который постановлением Губернатора Новосибирской области от 23.04.2004 № 257 был переименован в департамент имущества и земельных отношений Новосибирской области (далее – разработчик акта, департамент).

#### **1. Общее описание рассматриваемого регулирования**

Согласно пунктам «в» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, вопросы владения землей, а также земельное законодательство относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. По предметам такого совместного ведения, как следует из части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации, издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Таким федеральным законом является Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ).

Согласно статье 10 ЗК РФ к полномочиям субъектов Российской Федерации относятся резервирование, изъятие земельных участков для нужд

субъектов Российской Федерации; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов Российской Федерации, управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления.

Закон устанавливает полномочия Законодательного Собрания Новосибирской области (статья 5 Закона), Правительства Новосибирской области (статьи 6 Закона), определяет областной исполнительный орган государственной власти Новосибирской области, уполномоченный управлять и распоряжаться земельными участками, находящимися в собственности Новосибирской области – департамент имущества и земельных отношений Новосибирской области, и устанавливает его полномочия (статья 9).

Кроме того, Закон содержит порядок передачи земельных участков, находящихся в собственности Новосибирской области, в муниципальную собственность (статья 10), порядок предоставления ее гражданам для целей, не связанных со строительством (статья 12).

Статьей 13 Закона установлены нормы предоставления земельных участков, а статьями 15, 15.1 и 15.2 – случаи и порядок бесплатного предоставления в собственность граждан и юридических лиц земельных участков. Статьи 23 и 24 Закона определяют порядок и случаи изъятия земельных участков для государственных нужд Новосибирской области, статья 25 Закона – случаи и порядок установления публичного сервитута.

## **2. Информация о проведенных публичных консультациях**

Публичные консультации проводились в период с 7 октября по 9 ноября 2015 года.

Уведомление о проведении экспертизы Закона и опросный лист были размещены на официальном сайте Правительства Новосибирской области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по гиперссылке [http://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby\\_files/files/page\\_2485/2\\_0.rar](http://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby_files/files/page_2485/2_0.rar).

В рамках проведения публичных консультаций были направлены письма следующим лицам и органам:

- Межрегиональной ассоциации руководителей предприятий;
- Новосибирской городской торгово-промышленной палате;
- Новосибирскому областному отделению Общероссийской общественной организации «Деловая Россия»;
- Новосибирскому региональному отделению общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»;
- Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Новосибирской области;
- разработчику акта.

В процессе проведения публичных консультаций в министерство от следующих органов и лиц поступили следующие документы:

- письмо от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области об отсутствии замечаний и предложений;
- письмо от разработчика акта об отсутствии замечаний и предложений.

### 3. Выводы по результатам экспертизы

Статья 5 Закона устанавливает следующие полномочия Законодательного Собрания Новосибирской области:

- 1) принятие законов и иных нормативных правовых актов области, регулирующих земельные отношения, и контроль за их исполнением (п. «а»);
- 2) установление случаев изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков из земель, находящихся в собственности Новосибирской области или муниципальной собственности, для государственных нужд области или муниципальных нужд (п. «г»);
- 3) утверждение и изменение границ пригородных зон (п. «д»);
- 4) утверждение и изменение правового режима пригородных зон (п. «е»);
- 5) наделение законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями области в сфере земельных отношений и контроль за реализацией переданных полномочий (п. «з»);
- 6) согласование перечня земельных участков из земель, находящихся в собственности области, подлежащих передаче в муниципальную собственность (п. «и»);
- 7) установление предельных (максимальных и минимальных) размеров земельных участков, предоставляемых в собственность граждан для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, ведения садоводства, огородничества, дачного строительства, животноводства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности (п. «н»);
- 8) установление максимальных размеров земельных участков, предоставляемых бесплатно в собственность граждан для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, ведения садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства, личного подсобного хозяйства, индивидуального жилищного строительства из земель, находящихся в собственности Новосибирской области (п. «о»);
- 9) установление случаев бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности (п. «п»);
- 10) установление минимальных размеров земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения (п. «р»);
- 11) установление максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица (п. «с»);
- 12) установление условий предоставления гражданам земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения для сенокосения и выпаса скота (п. «т»);

13) определение средств массовой информации для обязательного опубликования сообщений и извещений, предусмотренных Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (п. «ф»);

14) иные полномочия в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Новосибирской области (п. «х»).

Наличие перечисленных полномочий у Законодательного Собрания Новосибирской области, по мнению министерства, не затрудняет вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. В частности, полномочие по установлению максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица, вытекает из пункта 2 статьи 4 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Статья 6 Закона устанавливает следующие полномочия Правительства Новосибирской области:

1) управление и распоряжение землями, находящимися в собственности Новосибирской области (п. «а»);

2) отнесение земель, находящихся в собственности Новосибирской области, и земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности, к категориям по целевому назначению; отнесение земель и земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю, к определенным категориям по целевому назначению в соответствии с федеральным законодательством (п. «б»);

3) перевод из одной категории в другую земель, находящихся в собственности Новосибирской области; земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной и частной собственности; перевод из одной категории в другую земель, земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю, в соответствии с федеральным законодательством (п. «в»);

4) установление формы проведения и учета результатов общественных слушаний по вопросу целесообразности установления публичных сервитутов в границах области (п. «г»);

5) установление публичных сервитутов для обеспечения интересов жителей области с учетом результатов общественных слушаний и принятие решения об отмене публичных сервитутов, в случае отсутствия общественных нужд, для которых они были установлены (п. «д»);

6) установление порядка определения размера арендной платы, порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Новосибирской области, а также порядка определения размера арендной платы, порядка, условий и сроков внесения арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на

- которые не разграничена (п. «ж»);
- 7) резервирование земель для государственных нужд области (п. «з»);
- и) установление порядка проведения землеустройства на территории области в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. «и»);
- 8) содействие в работе органам, осуществляющим ведение государственного кадастра недвижимости, землеустройства, мониторинга земель и государственного земельного надзора (п. «к»);
- 9) продление срока, в пределах которого за лицами, владеющими земельными участками, находящимися в собственности Новосибирской области, на праве постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения, сохраняются права на данный земельный участок при разрушении зданий, строений, сооружений от пожара, стихийных бедствий, ветхости (п. «л»);
- 10) установление процедуры и критериев предоставления земельных участков, находящихся в собственности Новосибирской области и (или) в ведении, для целей, не связанных со строительством, в том числе порядок рассмотрения заявок и принятия решений (п. «м»);
- 11) установление порядка учета и рассмотрения заявлений о бесплатном предоставлении в собственность земельных участков, находящихся в собственности Новосибирской области (п. «м.1»);
- 12) установление категорий работников, имеющих право на получение служебного надела (п. «н»);
- 13) представление интересов области в судах по вопросам, связанным с рассмотрением земельных споров (п. «о»);
- 14) разработка проектов законов и иных нормативных правовых актов области по регулированию земельных отношений (п. «п»);
- 15) утверждение перечня сельскохозяйственных угодий, в том числе особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых для целей, не связанных с сельскохозяйственным использованием, не допускается (п. «с»);
- 16) установление перечня случаев, когда предоставление находящихся в собственности Новосибирской области земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которыми в соответствии с земельным законодательством вправе распоряжаться, осуществляется исключительно на торгах (п. «с.1»);
- 17) принятие решения об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных нужд области (п. «т»);
- 18) установление порядка использования отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения, находящихся в собственности Новосибирской области (п. «у»);
- 19) уведомление собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, расположенных на землях транспорта и иного специального назначения и находящихся в пределах придорожных полос автомобильных дорог в области, об особом режиме использования таких земельных участков (п. «ф»);

20) установление порядка осуществления полномочий департамента имущества и земельных отношений Новосибирской области за использованием земель, находящихся в собственности Новосибирской области (п. «х»);

21) определение периодического печатного издания для опубликования сообщений (извещений) в случаях, предусмотренных статьями 30.1 и 38.1 Земельного кодекса Российской Федерации (п. «ц»);

22) установление размера платы за выдачу выписки о ранее учтенном объекте недвижимости (п. «ю.1»);

23) утверждение порядка ведения сводного реестра граждан, состоящих на учете на бесплатное предоставление в собственность земельных участков (п. «ю.2»);

24) осуществление организации и финансирования мероприятий по выполнению в отношении земельных участков работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения о таких земельных участках в целях оформления в упрощенном порядке прав граждан на земельные участки, предназначенные для ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства (п. «я»);

25) установление цены земельных участков, находящихся в государственной собственности Новосибирской области, при приобретении таких земельных участков собственниками зданий, строений, сооружений, расположенных на этих земельных участках (п. «я.1»);

26) установление порядка определения цены земельных участков, которые находятся в собственности Новосибирской области или государственная собственность на которые не разграничена, при продаже собственникам зданий, строений, сооружений, расположенных на этих земельных участках, а также порядка их оплаты (п. «я.2»);

27) иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации, органов местного самоуправления (п. «я.3»).

Наделение перечисленными полномочиями Правительства Новосибирской области, по мнению министерства, не затрудняет осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, что подтверждается отсутствием каких-либо замечаний, поступивших в ходе публичных консультаций. Конкретная же реализация таких полномочий не входит в предмет проверки, проводимой в ходе данной экспертизы.

Пунктом 2 статьи 9 Закона на департамент возложены следующие полномочия:

1) управление и распоряжение в соответствии с законодательством земельными участками, находящимися в собственности Новосибирской области, в пределах своих полномочий (подп. «а»);

2) передача земельных участков, находящихся в собственности Новосибирской области, в муниципальную собственность в установленном

законом порядке (подп. «б»);

3) предоставление в установленном порядке земельных участков, находящихся в собственности Новосибирской области, государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, органам государственной власти и органам местного самоуправления на праве постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного срочного пользования; религиозным организациям – на праве безвозмездного срочного пользования в случаях, установленных федеральным законодательством; иным организациям и гражданам – в аренду, в собственность; принятие решения о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного срочного пользования на земельные участки, находящиеся в собственности Новосибирской области, в случаях, установленных федеральным законодательством (подп. «в»);

4) организация проведения торгов (аукционов, конкурсов) по продаже земельных участков (права аренды земельных участков), предназначенных под застройку, в отношении земельных участков, находящихся в собственности Новосибирской области (подп. «г»);

5) проведение реквизиции земельных участков в случаях, установленных законодательством Российской Федерации (подп. «д»);

6) согласование землеустроительной документации в отношении земельных участков, находящихся в собственности Новосибирской области (подп. «е»);

7) согласование всех действий, связанных с изменением границ земельных участков, отказом от земельных участков из земель, находящихся в собственности Новосибирской области (подп. «ж»);

8) изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных нужд области в установленном законодательством порядке (подп. «з»);

9) подготовка документов о переводе земель и земельных участков из одной категории в другую, а также об отнесении земель и земельных участков к определенной категории земель в соответствии с федеральным законодательством (подп. «и»);

10) осуществление функций государственного заказчика проектно-изыскательских, научно-исследовательских, землеустроительных и других работ, связанных с управлением земельными участками, находящимися в собственности области (подп. «к»);

11) контроль за использованием земель, находящихся в собственности Новосибирской области (подп. «л»);

12) представление интересов области в судах по вопросам, связанным с рассмотрением земельных споров (подп. «н»);

13) принятие решения о предоставлении земельных участков для сельскохозяйственного производства и иного использования из земель, предоставленных для нужд обороны и безопасности в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (подп. «о»);

14) принятие решения об установлении зон с особыми условиями

использования земель промышленности и иного специального назначения (подп. «п»);

15) формирование квалификационной комиссии по аттестации кадастровых инженеров, выдача квалификационных аттестатов лицам, прошедшим аттестацию на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам (подп. «р»);

16) взаимодействие с органом, осуществляющим ведение государственного кадастра недвижимости (подп. «с»);

17) принятие решения об образовании земельных участков из земельных участков, находящихся в собственности Новосибирской области (подп. «т»);

18) заключение соглашений о перераспределении земельных участков (подп. «у»);

19) подача заявления о государственной регистрации прав на земельные участки, образуемые при разделе, объединении или перераспределении земельных участков, находящихся в собственности Новосибирской области (подп. «ф»);

20) принятие решения об установлении границ придорожных полос автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, а также частных автомобильных дорог, которые расположены на территориях двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов), об изменении таких придорожных полос (подп. «х»);

21) принятие решения об установлении публичных сервитутов, без проведения общественных слушаний, в отношении земельных участков, находящихся в собственности Новосибирской области, в границах полос отвода автомобильных дорог (за исключением частных автомобильных дорог) в целях прокладки, переноса, переустройства инженерных коммуникаций, их эксплуатации (подп. «х.1»);

22) предоставление земельных участков, которые находятся в собственности Новосибирской области или государственная собственность на которые не разграничена, для размещения автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения (подп. «ц»);

23) прием, учет и рассмотрение заявлений о бесплатном предоставлении в собственность земельных участков, находящихся в собственности Новосибирской области (подп. «ч»);

24) полномочия по государственной кадастровой оценке земель в соответствии с Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (подп. «ч.1»);

25) внесение в сводный реестр граждан, состоящих на учете на бесплатное предоставление в собственность земельных участков, сведений о постановке на учет граждан, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков в собственность, либо снятии с учета данных граждан в случаях предоставления земельных участков из земель, находящихся в собственности Новосибирской области (подп. «ч.2»);

26) официальное опубликование нормативных правовых актов, утверждающих средний уровень кадастровой стоимости земель населенных



пунктов по муниципальным районам и городским округам области и результаты государственной кадастровой оценки земель, под которым понимается первая (в хронологическом порядке) публикация полного текста нормативного правового акта в газете «Советская Сибирь» или первое размещение (опубликование) на официальном сайте Правительства области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (подп. «ч.3»);

27) иные полномочия в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Новосибирской области (подп. «ш»).

Таким образом, на департамент не возлагаются нормотворческие функции с одновременным предоставлением функций по исполнению таких нормативных актов, что, по мнению министерства, не затрудняет осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности. В остальной части, как представляется, в том числе с учетом отсутствия каких-либо замечаний со стороны участников публичных консультаций, наличие перечисленных полномочий у департамента также не затрудняет осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Подпунктом «в» пункта 1 статьи 13 Закона установлены следующие предельные размеры земельных участков, предоставляемых в собственность граждан (за исключением граждан, имеющих трех и более детей) из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель: минимальный – 0,5 га; максимальный – 25 га. Министерство полагает, что указанные предельные размеры позволяют осуществлять предпринимательскую деятельность<sup>1</sup>, в связи с чем, приведенная норма не затрудняет осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности. Тот же предельный максимальный размер установлен подпунктом «д» пункта 2 статьи 13 Закона.

Пункт 7 статьи 23 Закона предусматривает следующее:

*В соответствии с федеральным законодательством землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков, находящихся в собственности области, должны быть не позднее чем за год до предстоящего изъятия земельного участка, а собственники не позднее чем за год до предстоящего выкупа для государственных нужд области письменно об этом уведомлены Правительством.*

Словосочетание «в соответствии с федеральным законодательством» может иметь два значения: «как вытекает из федерального законодательства» (указание на федеральное законодательство как источник последующей части высказывания) и «в порядке, предусмотренном федеральным законодательством» (указание на федеральное законодательство как на регулятор соответствующих процедур). Пунктуационно первое значение в связи с тем, что данная конструкция является вводной, выражается обособлением ее при помощи запятой. Для постановки каких-либо знаков препинания в целях выражения второго значения оснований не имеется.

Следовательно, анализируемую норму следует толковать таким образом:

<sup>1</sup> Например, см. дискуссию на тематическом интернет-форуме: <http://fermer.ru/forum/obshchie-voprosy/204812>.

«В порядке, предусмотренном федеральным законодательством, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков, находящихся в собственности области, должны быть не позднее чем за год до предстоящего изъятия земельного участка, а собственники не позднее чем за год до предстоящего выкупа для государственных нужд области письменно об этом уведомлены Правительством». Однако такого порядка федеральное законодательство не содержит.

В этой связи министерство полагает возможным предложить разработчику акта исключить словосочетание «В соответствии с федеральным законодательством» из анализируемого пункта.

**4. Сведения о выявленных положениях нормативного правового акта, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области**

По итогам анализа в соответствии с пунктом 13 Порядка проведения экспертизы сделаны следующие выводы:

№ п/п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области
1	Наличие в нормативном правовом акте избыточных требований по подготовке и (или) представлению документов, сведений, информации	Отсутствуют
2	Наличие в нормативном правовом акте требований, связанных с необходимостью создания, приобретения, содержания, реализации каких-либо активов, возникновения, наличия или прекращения договорных обязательств, наличия персонала, осуществления не связанных с представлением информации или подготовкой документов работ, услуг в связи с организацией, осуществлением или прекращением определенного вида деятельности, которые, по мнению субъекта предпринимательской и инвестиционной деятельности, необоснованно усложняют ведение деятельности либо приводят к существенным издержкам или	Отсутствуют

	невозможности осуществления предпринимательской или инвестиционной деятельности	
3	Отсутствие, неточность или избыточность полномочий лиц, наделенных правом проведения проверок, участия в комиссиях, выдачи или осуществления согласований, определения условий и выполнения иных установленных законодательством Новосибирской области обязательных процедур	Отсутствуют
4	Наличие положений, способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области	Отсутствуют
5	Отсутствие необходимых организационных или технических условий, приводящее к невозможности реализации исполнительными органами государственной власти Новосибирской области установленных функций в отношении субъектов предпринимательской или инвестиционной деятельности	Отсутствуют

**5. Предложения о способах устранения положений нормативного правового акта, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области**

В Законе не выявлены положения, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области.

**6. Предложения и замечания органов государственной власти Новосибирской области и представителей предпринимательского сообщества, независимых экспертов, участвовавших в экспертизе на проект заключения**

Замечаний и предложений не поступило.

Заместитель Председателя Правительства  
Новосибирской области — министр



О. В. Молчанова