

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ КАМЧАТСКОГО КРАЯ

ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПО ПРАВОВОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ КАМЧАТСКОГО КРАЯ

683001, г. Петропавловск-Камчатский, пл. Ленина, д. 1, каб. 452, тел. 42-02-19

№ 43 от 11 июня 2021

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект закона Камчатского края

"О порядке безвозмездного приобретения имущества общего пользования, расположенного в границах территории садоводства или огородничества, в государственную собственность Камчатского края или муниципальную собственность муниципальных образований в Камчатском крае"

Рассмотрев проект закона Камчатского края "О порядке безвозмездного приобретения имущества общего пользования, расположенного в границах территории садоводства или огородничества, в государственную собственность Камчатского края или муниципальную собственность муниципальных образований в Камчатском крае" (далее - законопроект), внесенный Губернатором Камчатского края в порядке законодательной инициативы (исх. от 04.06.2021 № 01-03-37-61), отмечаем следующее.

Как указано в пояснительной записке законопроект разработан на основании пункта 8 статьи 26 Федерального закона от 29.07.2017 № 217-ФЗ "О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 217-ФЗ).

Согласно статье 1 Федерального закона № 217-ФЗ данный федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с ведением гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, а также определяет особенности гражданско-правового положения некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства и огородничества в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

В силу положений пункта 6 части 3 статьи 26 Федерального закона № 217-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в целях оказания государственной и муниципальной поддержки садоводства и огородничества вправе по заявлению садового или огороднического некоммерческого товарищества или участников общей долевой собственности на имущество общего пользования, расположенное в границах территории садоводства или огородничества, безвозмездно приобретать в государственную собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность такое имущество общего пользования (автомобильные дороги, объекты электросетевого

хозяйства, водоснабжения, связи и другие объекты) в случае, если такое имущество в соответствии с федеральным законом может находиться в государственной или муниципальной собственности.

При этом, как закреплено в части 7 обозначенной статьи, порядок приобретения имущества, указанного в пункте 6 части 3 настоящей статьи, в государственную собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность устанавливается субъектами Российской Федерации.

В статье 1 законопроекта указано, что предметом правового регулирования закона Камчатского края "О порядке безвозмездного приобретения имущества общего пользования, расположенного в границах территории садоводства или огородничества, в государственную собственность Камчатского края или муниципальную собственность муниципальных образований в Камчатском крае" является установление процедуры безвозмездного приобретения в государственную собственность Камчатского края или муниципальную собственность муниципальных образований в Камчатском крае имущества общего пользования (автомобильные дороги, объекты электросетевого хозяйства, водоснабжения, связи и другие объекты), расположенного в границах территории садоводства или огородничества (далее – имущество общего пользования), в случае если такое имущество в соответствии с Федеральным законом может находиться в государственной или муниципальной собственности.

Указанное свидетельствует, что законопроект разработан в пределах полномочий органов государственной власти Камчатского края.

Вместе с тем, к законопроекту имеются замечания, заключающиеся в следующем.

Статей 1 законопроекта определяется предмет его регулирования, где указано, что данный законопроект устанавливает **процедуру** безвозмездного приобретения в государственную собственность Камчатского края или муниципальную собственность муниципальных образований в Камчатском крае имущества общего пользования, расположенного в границах территории садоводства или огородничества.

Однако согласно положениям части 7 статьи 26 Федерального закона № 217-ФЗ к полномочиям субъектов Российской Федерации отнесено установление **порядка** приобретения, указанного выше имущества в государственную собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность.

Порядок определяет способ, метод и правила осуществления чего-либо.

Процедура, в свою очередь, является более узким понятием и определяет только последовательность действий для осуществления или оформления чего-либо.

Анализ положений законопроекта свидетельствует, что им фактически устанавливается не только последовательность действий при осуществлении безвозмездного приобретения в государственную собственность Камчатского края или муниципальную собственность муниципальных образований в

Камчатском крае имущества общего пользования, но также закрепляются положения, определяющие условия передачи имущества общего пользования безвозмездно в государственную собственность Камчатского края или муниципальную собственность муниципальных образований в Камчатском крае, а также закрепляются положения, устанавливающие основания для отказа в совершении таких действий.

С учетом изложенного отмечаем, что требуется уточнение предмета правового регулирования.

Статьей 3 законопроекта определяются условия передачи имущества общего пользования, а также в абзаце первом части 1 указанной статьи обозначаются лица (заявители), которым предоставлено право инициировать передачу имущества общего пользования в государственную собственность Камчатского края или муниципальную собственность муниципальных образований в Камчатском крае. В качестве заявителей указаны: садоводческое или огородническое некоммерческое товарищество или граждане - участники общей долевой собственности на имущество общего пользования.

Согласно пункту 6 части 3 статьи 26 Федерального закона № 217-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе безвозмездно приобретать в государственную собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность имущество общего пользования по заявлению садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества или участников общей долевой собственности на имущество общего пользования, расположенное в границах территории садоводства или огородничества.

Анализ абзаца первого части 1 статьи 3 законопроекта свидетельствует, что предложенное регулирование в части слов "граждане - участники" является дефектным, поскольку не согласуется с положениями пункта 6 части 3 статьи 26 Федерального закона № 217-ФЗ.

Более того необходимость конкретизации участников общей долевой собственности на имущество общего пользования пояснительная записка к законопроекту не содержит.

Также в целях устранения внутренней несогласованности положений статьи 3 законопроекта в пункте 3 законопроекта полагаем необходимым слова "указанного приобретения" заменить словами "указанной передачи".

Оценивая положения статьи 4 "Порядок приобретения имущества общего пользования" законопроекта, отмечаем следующее.

В части 1 статьи 4 законопроекта указано, что заявители обращаются с заявлением о безвозмездном приобретении имущества общего пользования, однако, это указывает на внутреннюю несогласованность положений законопроекта поскольку, как следует из положений статьи 3 законопроекта, имущество общего пользования может быть передано заявителем безвозмездно в государственную собственность Камчатского края или

муниципальную собственность муниципального образования в Камчатском крае.

Таким образом, полагаем, что в абзаце первом части 1 статьи 4 законопроекта слова "о безвозмездном приобретении" необходимо заменить словами "*о безвозмездной передаче*".

В части 1 статьи 4 законопроекта вводятся сокращения для указания органов полномочных рассматривать заявления о безвозмездной передаче имущества общего пользования. Так, в отношении органа, рассматривающего заявления о принятии имущества в муниципальную собственность вводится сокращение "уполномоченный орган местного самоуправления", при этом в отношении органа, рассматривающего заявления о принятии имущества в государственную собственность Камчатского края вводится сокращение "уполномоченный орган", что представляется некорректным. В целях соблюдения единства подходов при введении сокращений, предлагаем слова "уполномоченный орган" заменить словами "*уполномоченный государственный орган*".

Оценивая положения пункта 1 части 2 статьи 4 законопроекта, во взаимосвязи с положениями части 1 статьи 3 законопроекта, находим предложенную формулировку дефектной, поскольку возникает вопрос относительно порядка инициирования заявления о передаче безвозмездно в государственную собственность Камчатского края или муниципальную собственность муниципального образования в Камчатском крае имущества общего пользования участником общей долевой собственности, также не ясен порядок подачи указанного заявления (коллективно или единолично).

В пункте 4 части 2 статьи 4 законопроекта закрепляется объем необходимой информации о передаваемом имуществе общего пользования, подлежащей указанию в заявлении о безвозмездной передаче в государственную собственность Камчатского края или муниципальную собственность муниципального образования в Камчатском крае имущества общего пользования, к которой, в том числе, относится указание кадастрового номера.

Из положений Федерального закона № 217-ФЗ следует, что предметом передачи может выступать как недвижимое, так и движимое имущество. Согласно общим положениям гражданского законодательства движимое имущество не подлежит кадастровому учету. Таким образом, требование об указании в отношении движимого имущества кадастрового номера некорректно.

Анализ пункта 8 части 2 статьи 4 законопроекта показал наличие правового дефекта, заключающегося в смысловой неопределенности нормы, что требует необходимое уточнение.

Кроме того, отмечаем дефектность пункта 2 части 3 статьи 4 законопроекта, заключающуюся в закреплении требования о необходимости заверенная копии решения общего собрания членов товарищества в установленном порядке, без указания чем такой порядок должен устанавливаться.

В целях уточнения правового регулирования, определяющего порядок удостоверения копии устава товарищества, предлагаем пункт 6 части 3 статьи 4 законопроекта после слова "установленном" дополнить словом "федеральным".

В пункте 7 части 3 статьи 4 законопроекта указано, что к заявлению о передаче имущества общего пользования прилагается реестр членов товарищества, утвержденный в порядке, установленном уставом товарищества, и заверенный председателем товарищества.

Анализ данного пункта в части слов "утвержденный в порядке, установленном уставом товарищества, и заверенный председателем товарищества" свидетельствует о его дефектности, поскольку согласно пункту 7 статьи 8 Федерального закона № 217-ФЗ в уставе садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества закрепляется порядок ведения реестра членов товарищества.

Полагаем, что закрепление в пункте 7 части 3 статьи 4 законопроекта указания на приложение к заявлению заверенной копии реестра членов товарищества, обеспечит полноту правового регулирования.

Одновременно обращаем внимание на обеспечение единообразия формулировок, используемых при определении порядка удостоверения копий документов, прилагаемых к заявлению.

Анализ положений пунктов 9-11 части 3 статьи 4 законопроекта в совокупности с положениями части 28 статьи 54 Федерального закона № 217-ФЗ свидетельствует, что указанные в пунктах 9-11 части 3 статьи 4 законопроекта документы определяют границ территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд и являются взаимосвязанными, в связи с чем не могут рассматриваться как самостоятельные документы.

Кроме того, обращаем внимание, что согласно положениям пунктов 9 и 10 части 3 статьи 4 законопроекта приложение к заявлению указанных в них документов предусмотрено в виде копий, в то время как положения пункта 11 части 3 статьи 4 законопроекта закрепляют, что обозначенные им документы прилагаются в виде оригинала.

Таким образом, законопроект в указанной части нуждается в уточнении.

Оценка положений части 5 статьи 4 законопроекта в части закрепляющей, что копии документов, прилагаемых к заявлению, в случае направления заявления заявителем посредством почтового отправления, должны быть засвидетельствованы нотариально, свидетельствует о дефектности данного правового регулирования, поскольку вступает в противоречие с положениями части 3 статьи 4 законопроекта, предусматривающий иной порядок удостоверения копий документов, прилагаемых к заявлению.

В связи с чем требование о нотариальном удостоверении документов, при условии, что в соответствии с федеральным законодательством они могут быть удостоверены в ином порядке, неправомерно.

В части 9 статьи 4 законопроекта указывается, что подготовка

мотивированного заключения о возможности (целесообразности) приобретения имущества общего пользования возлагается на "исполнительный орган государственной власти Камчатского края, осуществляющий полномочия **в сфере, соответствующей назначению имущества общего пользования**".

Согласно пункту 4 статье 5 Закона Камчатского края от 16.12.2009 № 378 "О Порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности Камчатского края" к субъектам, осуществляющим от имени Камчатского края полномочия собственника по вопросам управления и распоряжения государственным имуществом Камчатского края относятся иные **исполнительные органы государственной власти Камчатского края, уполномоченные в соответствующей сфере деятельности**, к полномочиям которых, согласно пункту 18 статьи 9 указанного закона относится **подготовка экономического обоснования** для принятия Правительством Камчатского края решений о возмездном приобретении имущества в собственность Камчатского края.

Принимая во внимание изложенное, полагаем необходимым скорректировать положения части 9 статьи 4 законопроекта в части обозначения отраслевого органа, а также положения частей 9, 10 и 11 статьи 4 законопроекта в части подготавливаемого им документа, отражающего возможность (целесообразность) приобретения имущества общего пользования безвозмездно в государственную собственность Камчатского края.

Частью 7 статьи 4 законопроекта устанавливаются основания для возврата заявления. Так в пункте 3 указанной части в качестве оснований для возврата указано: наличие в заявлении и прилагаемых документах ошибок, опусок и несоответствий.

Однако полагаем, что в целях исключения формального подхода к рассмотрению заявлений, наличие в заявлении и прилагаемых к нему документов ошибок, опусок, несоответствий, не имеющих существенное значение для оценки содержания представленных документов, не могут служить основанием для возврата.

С учетом изложенного, полагаем, что пункт 3 часть 7 статьи 4 законопроекта нуждается в доработке.

Кроме того, обращаем внимание на несоблюдение в части 4 законопроекта последовательности изложения правового регулирования. В связи с чем полагаем необходимым изменить нумерологию частей 6 и 7, в целях закрепления в законопроекте сначала положения определяющие основания для возврата заявления и прилагаемых к нему документов, а уже после – закрепляющие правовые последствия.

В части 11 статьи 4 законопроекта, закрепляется, что решение о безвозмездном приобретении имущества общего пользования в государственную собственность Камчатского края либо решение об отказе в безвозмездном приобретении имущества общего пользования в государственную собственность Камчатского края принимает

исполнительный орган государственной власти Камчатского края, осуществляющий функции по выработке и реализации региональной политики в сфере имущественных и земельных отношений Камчатского края, которым в настоящее время, согласно положениям с части 1.1 Положения о Министерстве имущественных и земельных отношений Камчатского края, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Камчатского края от 17.02.2010 № 170 (далее – положение о Министерстве), является **Министерство имущественных и земельных отношений Камчатского края.**

Анализ части 2.1 положения о Министерстве свидетельствует, что **принятия решений** о приобретении имущества в собственность Камчатского края **не входит в перечень полномочий Министерства** имущественных и земельных отношений Камчатского края.

В то же время положениями пункта 28 статьи 7 Закона Камчатского края от 16.12.2009 № 78 "О Порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности Камчатского края" (далее – Закон Камчатского края № 78) закреплено, что **решения о приобретении имущества в собственность Камчатского края** в соответствии с федеральным законодательством и с учетом положений настоящего Закона **принимает Правительство Камчатского края.**

Таким образом, имеется несогласованность между положениями части 11 статьи 4 законопроекта и положениями Закона Камчатского края № 78.

При таких обстоятельствах, в законопроекте необходимо устранить указанное несоответствие.

Также в пункте 1 части 13 статьи 4 законопроекта в целях устранения излишнего правового регулирования слова "от отраслевого органа поступило заключение о невозможности (нецелесообразности) приобретения имущества общего пользования в государственную собственность Камчатского края" надлежит исключить.

В пункте 6 части 13 статьи 4 законопроекта, при указании ссылки на положения статьи 25 Федерального закона № 217-ФЗ неверно определена структурная единица данной статьи, а именно вместо "части 8" указано "пункт 8".

При этом представляется нецелесообразным закрепление ссылки на положения федерального закона, поскольку аналогичное правовое регулирование закреплено в статье 3 законопроекта.

Также отмечаем дефектность пункта 7 части 13 статьи 4 законопроекта в части слов "либо иные основания для отказа, препятствующие приобретению имущества общего пользования, предусмотренные действующим законодательство Российской Федерации", в силу того, что указанное свидетельствует о коррупциогенности данной нормы, поскольку устанавливает открытый перечень оснований для принятия решения об отказе в безвозмездном принятии имущества общего пользования в собственность

Камчатского края или муниципальную собственность муниципального образования в Камчатском крае.

Оценивая положения части 13 статьи 4 законопроекта во взаимосвязи с положениями части 7 статьи 4 законопроекта полагаем, необходимым предусмотреть в законопроекте, что решение об отказе в принятии имущества может быть принято в случае, если после принятия заявления о передаче безвозмездно в государственную собственность Камчатского края или муниципальную собственность муниципального образования в Камчатском крае имущества общего пользования (на стадии рассмотрения заявления) будут выявлены основания для его возврата, предусмотренные частью 7 статьи 4 законопроекта, которые в установленный для их устранения сроки они не будут устранены.

С учетом изложенного в часть 13 статьи 4 законопроекта требует доработки.

Анализ положений частей 15 и 16 статьи 4 законопроекта свидетельствует о чрезмерной детализации, закрепленного в них правового регулирования, что усложняет его восприятие, в связи с чем, предусмотренное данными частями правовое регулирование предлагаем закрепить в одной части.

Также полагаем необходимым отметить, что анализ статьи 4 законопроекта свидетельствует о закреплении предусмотренного законопроектом правового регулирования фактически в одной статье. Так, положениями данной статьи определяются порядок подачи заявления о передаче безвозмездно в государственную собственность Камчатского края или муниципальную собственность муниципального образования в Камчатском крае имущества общего пользования, порядок рассмотрения такого заявления и порядок принятия решения о принятии обозначенного имущества в государственную собственность Камчатского края или муниципальную собственность муниципального образования в Камчатском крае.

В целях упрощения пользования нормативным правовым актом (законом), улучшения его внутреннего построения и восприятия, предлагаем предусмотренное в статье 4 законопроекта правовое регулирование закрепить в нескольких самостоятельных структурных единицах законопроекта (статьях).

Кроме того, обращаем внимание, что положениями законопроекта не урегулированы вопросы реализации прав участниками на подачу заявления, если в отношении одного и того же имущества, но не одновременно, было подано несколько заявлений.

Также к законопроекту имеются следующие замечания юрико-технического характера.

В статье 2 законопроекта содержится указание на Федеральный закон № 217-ФЗ, с указанием номера закона, даты его принятия и полного наименования. Использование далее по тексту законопроекта сокращения при обозначении данного закона не предусмотрено. Вместе с тем анализ

положений законопроекта свидетельствует, что далее в тексте законопроекта содержится упоминание об обозначенном федеральном закон, путем указания лишь его реквизитов (даты и номера) (см. пункты 10 и 11 части 3 и пункт 13 части 6 статьи 4 законопроекта). Указанное свидетельствует о необходимости введения в статью 2 законопроекта соответствующего сокращения.

Положения статьи 3 законопроекта не соответствуют требованиям пункта 2.8 Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 57726-2017 "Законопроекты, рассматриваемые законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации. Требования к юридико-техническому оформлению", закрепляющего, что в случае если статья состоит из одной части, такая часть не имеет обозначения.

Также обращаем внимание, что при указании в положениях законопроекта количества дней, в течение которых должны быть совершены те или иные действия, применяются различные способы. Так, часть 9 статьи 4 законопроекта содержит слова "в течение 13 рабочих дней", часть 11 статьи 4 законопроекта – "в течение пяти рабочих дней", часть 12 статьи 4 законопроекта – "в течение 30 рабочих дней", часть 14 статьи 4 законопроекта – "в течение пяти дней", часть 17 статьи 4 законопроекта – "в течение 30 календарных дней".

Также отмечаем, что при указании в части 14 статьи 4 законопроекта временного периода в днях, не содержит указание являются они календарными или рабочими, что свидетельствует о неопределенности правового регулирования и несогласованности с положениями частей 9, 11, 12 и 17 статьи 4 законопроекта.

Полагаем необходимым обеспечить единообразие при изложении вышеуказанных положений законопроекта.

Одновременно обращаем внимание, что в части 7 статьи 26 Федерального закона № 217-ФЗ закреплено, что порядок приобретения имущества общего пользования, расположенного в границах территории садоводческого и огороднического некоммерческого товарищества в государственную собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность **устанавливается субъектами Российской Федерации**, без конкретизации вида нормативного правового акта, закрепляющего указанное правовое регулирование.

Анализ правотворческой деятельности других регионов Российской Федерации свидетельствует, что установление порядка безвозмездного приобретения имущества общего пользования, расположенного в границах территории садоводства или огородничества, в государственную собственность субъекта или муниципальную собственность осуществляется высшим исполнительным органом власти субъекта.

Таким образом, учитывая специфику правового регулирования в целях оперативного его совершенствования в дальнейшем, полагаем целесообразным отказаться от законодательного закрепления и предусмотреть указное регулирование в подзаконном нормативном правовом акте

Камчатского края.

В связи с ограниченным временным форматом для проведения правовой экспертизы, что обусловлено поздним поступлением законопроекта на рассмотрение сессии Законодательного Собрания Камчатского края, изложенные в настоящем заключении замечания **не носят исчерпывающего характера**. Законопроект нуждается в детальной постатейной доработке.

На основании вышеизложенного полагаем, что законопроект может быть принят Законодательным Собранием Камчатского края в первом чтении.

Заместитель руководителя аппарата –
начальник Главного управления по
правовому обеспечению деятельности
Законодательного Собрания
Камчатского края



И.Е. Медведева