

АДМИНИСТРАЦИЯ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ
ДЕПАРТАМЕНТ ПО
ГОСУДАРСТВЕННО-
ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ И
ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ленина пл., д. 6, г. Томск, 634050
тел. (382 2) 510-519, тел/факс (382 2) 510-175
E-mail: pr-radrs@tomsk.gov.ru

Начальнику Департамента
архитектуры и строительства
Томской области

Д.Ю.Ассонову

14.05.2018 № 16-455
на № 56-0436 от 23.04.2018

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта постановления
Администрации Томской области «О внесении изменений в постановление
Администрации Томской области от 16.09.2015 № 335а»

Департамент по государственно-правовым вопросам и законопроектной деятельности Администрации Томской области (далее – Департамент), как уполномоченный орган в области оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, рассмотрел проект постановления Администрации Томской области «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 16.09.2015 № 335а» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Департаментом архитектуры и строительства Томской области (далее – Разработчик), и сообщает следующее.

В соответствии с пунктом 1 статьи 26.3-3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающие, изменяющие или отменяющие ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия.

В соответствии с пунктом 3 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 14.03.2014 № 75а «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Томской области» (далее – Порядок), проект акта подлежит оценке регулирующего воздействия, поскольку содержит положения, изменяющие

ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Томской области обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Проект акта направлен Разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Степень регулирующего воздействия проекта акта: средняя.

В соответствии с пунктами 6-1, 7 Порядка процедура проведения оценки регулирующего воздействия проводилась с этапа разработки проекта акта, формирования сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – Сводный отчет) и их публичного обсуждения. В рамках указанного этапа Разработчиком подготовлен текст проекта акта, Сводный отчет, а также в период с 20.03.2018 по 02.04.2018 проведены публичные консультации посредством размещения проекта акта, Сводного отчета и перечня вопросов для участников публичных консультаций на официальном интернет-портале Администрации Томской области в разделе «Открытый регион» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – «Публичные консультации» (<https://tomsk.gov.ru/rating/front/view/id/462>).

О начале проведения публичных консультаций Разработчиком письменно были извещены: Департамент инвестиций Томской области, Департамент экономики Администрации Томской области, Департамент по управлению государственной собственностью Томской области, Совет Томского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Союз «МПО работодателей Томской области», Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области, Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Союз «Томская торгово-промышленная палата», СРО «Томские строители», ООО «ГК «Карьероуправление», ОАО «ТДСК», Ассоциация «Совет муниципальных образований Томской области».

По итогам публичных консультаций по проекту акта поступили замечания, предложения и мнения от Департамента инвестиций Томской области, ОАО «ТДСК», Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области», Департамента по управлению государственной собственностью Томской области, которые были Разработчиком проанализированы и включены в Сводку предложений по результатам проведения публичных консультаций, размещенную в вышеуказанном разделе на официальном интернет-портале Администрации Томской области.

Проблема, на решение которой направлено предлагаемое проектом акта правовое регулирование

В целях установления порядка предоставления земельных участков, необходимых для реализации мероприятий, связанных с завершением строительства объектов, включенных в Реестр проблемных объектов в соответствии с Законом Томской области от 14 апреля 2011 года № 58-ОЗ «О защите прав и законных интересов граждан - участников долевого

строительства многоквартирных домов на территории Томской области» (далее – Закон Томской области от 14 апреля 2011 года № 58-ОЗ), и реализации мероприятий по вводу новым застройщиком проблемных объектов разработан и принят Закон Томской области от 5 сентября 2017 года № 96-ОЗ «О внесении изменения в статью 9 Закона Томской области «О земельных отношениях в Томской области».

Данным Законом в статью 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ «О земельных отношениях в Томской области» (далее – Закон Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ) введен дополнительный критерий масштабности инвестиционных проектов, реализуемых юридическими лицами, с целью предоставления земельных участков в аренду без проведения торгов, а именно:

- инвестиционный проект реализуется для завершения строительства многоквартирных домов, включенных в Реестр проблемных объектов в соответствии с Законом Томской области от 14 апреля 2011 года № 58-ОЗ, в целях обеспечения жилыми помещениями граждан - участников долевого строительства многоквартирных домов.

По мнению разработчика Закона Томской области «О внесении изменения в статью 9 Закона Томской области «О земельных отношениях в Томской области» введение нормы должно позволить привлекать инвесторов для завершения строительства проблемных объектов, предоставляя им так называемые «компенсационные» земельные участки.

Согласно части 2 статьи 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ порядок рассмотрения документов, обосновывающих соответствие масштабного инвестиционного проекта критериям, установленным пунктом 3 части 1 указанной статьи, устанавливается нормативным правовым актом Администрации Томской области. В рамках указанного положения принято постановление Администрации Томской области от 16.09.2015 № 335а «Об утверждении Порядка рассмотрения документов, обосновывающих соответствие масштабного инвестиционного проекта критериям, установленным пунктом 3 части 1 статьи 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ «О земельных отношениях в Томской области».

В качестве проблемы Разработчик выделяет то, что Порядок рассмотрения документов, обосновывающих соответствие масштабного инвестиционного проекта критериям, установленным пунктом 3 части 1 статьи 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ, утвержденный постановлением Администрации Томской области от 16.09.2015 № 335а (далее – Порядок рассмотрения документов), не в полной мере учитывает внесенное Законом Томской области от 05.09.2017 № 96-ОЗ «О внесении изменения в статью 9 Закона Томской области «О земельных отношениях в Томской области» изменение, установившее дополнительный критерий оценки масштабности инвестиционного проекта.

По мнению Разработчика в действующем Порядке рассмотрения документов не урегулированы отношения, связанные с процедурой рассмотрения документов, проведением оценки соответствия масштабных инвестиционных проектов критериям, установленным пунктом 3 части 1

статьи 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ, в целях завершения строительства, изданием распоряжения Губернатора Томской области о соответствии масштабного инвестиционного проекта указанным критериям и заключением соглашения между юридическим лицом, планирующим осуществить реализацию проекта на земельном участке, предлагаемом для предоставления в аренду без проведения торгов, что ведет к невозможности реализации мероприятий, связанных с завершением строительства объектов, включённых в Реестр проблемных объектов в соответствии с Законом Томской области от 14 апреля 2011 года № 58-ОЗ, и ввода новым застройщиком проблемных объектов.

В соответствии с существующей проблемой Разработчиком была выделена такая цель предлагаемого правового регулирования, как внедрение механизма, обеспечивающего привлечение инвесторов для завершения строительства проблемных объектов, предусматривающего предоставление им так называемых «компенсационных» земельных участков.

В качестве варианта достижения выше обозначенной цели Разработчиком предлагается принять нормативный правовой акт, предусматривающий внедрение вышеуказанного правового механизма путем внесения изменений в Порядок рассмотрения документов.

Вариант решения проблемы, предложенный Разработчиком, является наиболее предпочтительным, поскольку изменения в Порядок рассмотрения документов входят в компетенцию Администрации Томской области. В этой связи такие варианты достижения поставленной цели, как замена регулирования информационными, организационными или иными правовыми способами, невмешательство и саморегулирование, неприемлемы.

По данным, представленным Разработчиком, потенциальными адресатами предлагаемого правового регулирования являются:

- юридические лица (строительные организации) в количестве 5 - 10 единиц;
- физические лица (пострадавшие граждане, обманутые дольщики) в количестве 779 граждан (5 многоквартирных домов).

Разработчиком изучен опыт решения аналогичных проблем в других субъектах Российской Федерации. В частности, по данным Разработчика, нормативные правовые акты, регулирующие отношения по рассмотрению документов, обосновывающих соответствие масштабного инвестиционного проекта критериям, приняты в Новосибирской¹ и Ростовской области².

¹ - постановление Правительства Новосибирской области от 23.11.2015 № 407-п «Об утверждении Порядка рассмотрения документов, обосновывающих соответствие объекта социально-культурного или коммунально-бытового назначения, масштабного инвестиционного проекта критериям, установленным Законом Новосибирской области от 01.07.2015 № 583-ОЗ «Об установлении критериев, которым должны соответствовать объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых предоставляются земельные участки в аренду без проведения торгов и о внесении изменения в статью 15 Закона Новосибирской области «Об использовании земель на территории Новосибирской области», для размещения (реализации) которых предоставляются земельные участки юридическим лицам в аренду без проведения торгов».

² - указ Губернатора Ростовской области от 06.04.2015 № 17 «О мерах по реализации Областного закона от 25.02.2015 № 312-ЗС».

Анализ предлагаемого правового регулирования

Департаментом проведен анализ изменений, вносимых проектом акта в постановление Администрации Томской области от 16.09.2015 № 335а «Об утверждении Порядка рассмотрения документов, обосновывающих соответствие масштабного инвестиционного проекта критериям, установленным пунктом 3 части 1 статьи 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ «О земельных отношениях в Томской области», в ходе которого установлено, что Разработчиком предлагается:

1. Определить Разработчика уполномоченным органом по рассмотрению документов, обосновывающих соответствие масштабного инвестиционного проекта критериям, установленным Законом Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ в случае если инвестиционный проект реализуется для завершения строительства многоквартирных домов, включенных в Реестр проблемных объектов в соответствии с Законом Томской области от 14 апреля 2011 года № 58-ОЗ, в целях обеспечения жилыми помещениями граждан – участников долевого строительства многоквартирных домов.

2. Возложить на юридическое лицо, заинтересованное в предоставлении земельного участка в аренду без проведения торгов для реализации проекта (далее – заявитель), в случае наличия у него обособленных подразделений, принадлежащего ему недвижимого имущества и транспортных средств обязанность представлять соответствующую справку по месту нахождения каждого обособленного подразделения и месту нахождения принадлежащего недвижимого имущества и транспортных средств.

3. Установить основание для соответствия масштабного инвестиционного проекта в случае, если инвестиционный проект реализуется для завершения строительства, - подписанное соглашение о завершении строительства объекта.

4. Определить форму соглашения о реализации масштабного инвестиционного проекта на земельном участке, предоставляемом в аренду без проведения торгов (в случае, если инвестиционный проект реализуется для завершения строительства).

5. Внести изменения в отдельные положения Порядка рассмотрения документов в целях их приведения в соответствие с федеральным законодательством, а также для уточнения процедуры рассмотрения документов.

Разработчик в Сводном отчете указывает, что дополнительных расходов областного бюджета, связанных с введением предлагаемого правового регулирования, не потребуется.

Сравнение действующего Порядка рассмотрения документов и предлагаемого проектом акта, проведенное Департаментом, показало следующее:

1. Принятый во исполнение части 3 статьи 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ Порядок рассмотрения документов содержит не только описание механизма рассмотрения документов, но и определяет перечень документов, которые необходимо предоставить юридическому лицу

для подготовки решения о соответствии (несоответствии) масштабного инвестиционного проекта критериям, установленным пунктом 3 части 1 статьи 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ. Между тем, Закон Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ не содержит положений, конкретизирующих, какие документы необходимо предоставлять для обоснования соответствия масштабного инвестиционного проекта критериям.

В соответствии с абзацем четвертым подпункта в) подпункта 2) пункта 1 проекта акта в случае наличия у заявителя обособленных подразделений, принадлежащего ему недвижимого имущества и транспортных средств представляется соответствующая справка по месту нахождения каждого обособленного подразделения и месту нахождения принадлежащего недвижимого имущества и транспортных средств (далее – справка).

В Сводном отчете описание расходов и количественная оценка, связанная с предоставлением юридическим лицом дополнительного документа в виде справки, не осуществлялись. Обоснование необходимости представления указанного дополнительного документа Разработчиком не представлено.

Между тем, формулировка вышеприведенной в проекте акта нормы не позволяет сделать вывод об организации (органе), который уполномочен такую справку выдавать, т.е. либо эта справка оформляется и выдается заявителем, либо эти справки выдаются органами государственной власти (ФНС России, Росреестр и др.).

В этой связи предлагаем Разработчику:

а) конкретизировать в проекте акта, кем предоставляется указанная справка (заявителем, либо налоговыми или иными государственными органами);

б) в случае, если справка предоставляется государственным органом, обосновать целесообразность ее предоставления, т.к. выдача заявителю справки осуществляется на платной основе;

в) рассмотреть вариант исключения нормы о предоставлении заявителем справки, либо предусмотреть запрос сведений, содержащихся в справке, в порядке межведомственного информационного взаимодействия.

2. Подпунктом б) подпункта 2) пункта 1 проекта акта предлагается изложить в новой редакции пункт 3 Порядка рассмотрения документов, уточнив случаи, когда рассмотрение проектов, заявленных юридическими лицами, не осуществляется.

Вместе с тем случаи, когда субъектам инвестиционной деятельности не предоставляется государственная поддержка, установлены в части 4 статьи 2 Закона Томской области от 18 марта 2003 года № 29-ОЗ «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Томской области» (далее - Закон Томской области от 18 марта 2003 года № 29-ОЗ).

Случаи, предлагаемые в редакции проекта акта, не соответствуют части 4 статьи 2 Закона Томской области от 18 марта 2003 года № 29-ОЗ, что недопустимо. При необходимости корректировки случаев, в которых государственная поддержка юридическим лицам не предоставляется,

необходимо вносить соответствующие изменения в часть 4 статьи 2 Закона Томской области от 18 марта 2003 года № 29-ОЗ.

Департамент предлагает исключить абзацы первый – пятый подпункта б) подпункта 2) пункта 1 проекта акта, а также исключить соответствующие положения из действующей редакции Порядка рассмотрения документов. При этом, в абзаце шестом указанного подпункта проекта акта, устанавливающим, что проекты не подлежат рассмотрению и возвращаются заявителям, необходимо в качестве основания для возврата указать не на положения пункта 3 Порядка рассмотрения документов, а на случаи, установленные частью 4 статьи 2 Закона Томской области от 18 марта 2003 года № 29-ОЗ.

3. В соответствии с подпунктом г) подпункта 2) пункта 1 проекта акта Разработчиком предлагается дополнить Порядок рассмотрения документов пунктом 9-1, в соответствии с которым в случае, если инвестиционный проект реализуется для завершения строительства, основанием для соответствия масштабного инвестиционного проекта указанному критерию является подписанное соглашение о завершении строительства объекта между заявителем и юридическим лицом, взявшим на себя обязанности по завершению строительства объекта или объединением граждан – участников долевого строительства многоквартирных домов, включенных в Реестр проблемных объектов в соответствии с Законом Томской области от 14 апреля 2011 года № 58-ОЗ, соответствующее требованиям, установленным нормативным правовым актом Департамента архитектуры и строительства Томской области (далее – соглашение о завершении строительства).

Исходя из сути указанного положения заявитель с целью получения «компенсационного» земельного участка должен заключить соглашение о завершении строительства объекта до начала проведения процедур по признанию его инвестиционным проектом масштабным, установленных Порядком рассмотрения документов.

Между тем, по мнению ОАО «Томская домостроительная компания» в проекте акта отсутствует алгоритм определения максимальной площади «компенсационного» земельного участка (к примеру, в зависимости от количества обеспеченных жилыми помещениями «обманутых дольщиков»).

По мнению Департамента в силу части 2 статьи 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ установление указанного алгоритма не может быть урегулировано Порядком рассмотрения документов. При этом вопросы, связанные с порядком определения площади земельного участка, предоставляемого заявителю, в настоящее время не урегулированы ни Законом Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ, ни иным правовым актом Томской области.

Кроме того, отсутствует правовой механизм, в соответствии с которым заявитель получает информацию о земельных участках, включая их размеры и местоположение, которые потенциально могут быть ему предоставлены в рамках реализации пункта 3 части 1 статьи 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ. Подпунктом 3 пункта 5 Порядка рассмотрения документов лишь определено, что в случае, если заявитель испрашивает определенный земельный участок, он предоставляет схему расположения

земельного участка на кадастровом плане территории, утвержденную исполнительным органом государственной власти Томской области или органом местного самоуправления муниципального образования Томской области, уполномоченным на предоставление находящегося в государственной или муниципальной собственности земельного участка. При этом, в соответствии с подпунктом е) подпункта 2) пункта 1 проекта акта в случае подачи документов в соответствии с пунктом 9-1 Порядка рассмотрения документов для рассмотрения несколькими юридическими лицами в целях предоставления земельного участка в аренду без проведения торгов и подготовки уполномоченным органом заключения о соответствии проекта установленным критериям при предоставлении земельного участка в аренду юридическому лицу учитывается более ранняя дата поступления заявления.

Фактически заявитель должен заключить соглашение о завершении строительства многоквартирного дома, включенного в Реестр проблемных объектов, не обладая информацией о характеристике земельного участка, получаемого в случае завершения им строительства указанного дома, а также при отсутствии определенности в положительном решении о предоставлении ему земельного участка, в случае, если на него претендуют несколько заявителей.

По мнению Департамента заявитель должен заключить соглашение о завершении строительства после принятия решения о соответствии масштабного инвестиционного проекта критериям, установленным пунктом 3 части 1 статьи 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ, а не до его принятия. Поэтому заключение соглашения о завершении строительства не может служить основанием для соответствия масштабного инвестиционного проекта указанным критериям, а вопросы, касающиеся заключения данного соглашения, не могут включаться в Порядок рассмотрения документов.

Кроме того, возложение в соответствии с пунктом 9-1 Порядка рассмотрения документов (в редакции проекта акта) на заявителя дополнительной обязанности по заключению соглашения о завершении строительства, соответствующего требованиям, установленным нормативным правовым актом Департамента архитектуры и строительства Томской области, противоречит пункту 3 части 1 и части 2 статьи 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ.

Так, согласно части 2 статьи 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ Администрация Томской области вправе устанавливать исключительно порядок рассмотрения документов, обосновывающих соответствие масштабного инвестиционного проекта критериям, установленным пунктом 3 части 1 и части 2 данной статьи. В указанной норме к таким критериям отнесен случай реализации инвестиционного проекта для завершения строительства многоквартирных домов, включенных в Реестр проблемных объектов в соответствии с Законом Томской области от 14 апреля 2011 года № 58-ОЗ.

Для того чтобы обязать заявителя для получения земельного участка в аренду без проведения торгов по основанию, установленному пунктом 3 части 1 статьи 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ, заключать соглашение о завершении строительства с юридическим лицом, взявшим на себя обязанности по завершению строительства объекта или объединением граждан – участников долевого строительства многоквартирных домов, включенных в Реестр проблемных объектов в соответствии с Законом Томской области от 14 апреля 2011 года № 58-ОЗ, необходимо внести изменения в пункт 3 части 1 статьи 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ, установив соответствующий критерий реализации масштабного инвестиционного проекта.

В связи с этим, Департамент предлагает Разработчику исключить в качестве основания для признания на соответствие масштабного инвестиционного проекта критерию, указанному в абзаце шестом пункта 3 части 1 статьи 9 Закона Томской области от 9 июля 2015 года № 100-ОЗ, подписанное соглашение о завершении строительства объекта между заявителем и юридическим лицом, взявшим на себя обязанности по завершению строительства объекта или объединением граждан – участников долевого строительства многоквартирных домов, включенных в Реестр проблемных объектов в соответствии с Законом Томской области от 14 апреля 2011 года № 58-ОЗ, соответствующее требованиям, установленным нормативным правовым актом Департамента архитектуры и строительства Томской области.

Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта

По результатам оценки регулирующего воздействия считаем, что наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, является своевременным и обоснованным.

Однако, проект акта содержит положения, которые необходимо исключить, как вводящие избыточные обязанности для субъектов предпринимательской деятельности и не в полной мере соответствующие действующему законодательству.

На основании вышеизложенного, Департамент делает вывод о соблюдении Разработчиком установленного порядка проведения оценки регулирующего воздействия в Томской области, но с учетом указанных в настоящем заключении замечаний проект акта нуждается в доработке.

Начальник департамента



Р.С.Радзивил