

АДМИНИСТРАЦИЯ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

**ДЕПАРТАМЕНТ
ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ
С ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ
И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ
ОРГАНАМИ ВЛАСТИ**

Ленина пл., д. 6, г.Томск, 634050
тел. (3822) 510-877
E-mail: law@tomsk.gov.ru

Начальнику Департамента
по управлению государственной
собственностью Томской
области

А.А. Трынченкову

25.01.2016 № 28-30

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта постановления Администрации Томской области «Об утверждении Порядка определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в государственной собственности Томской области, земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена»

Департамент по взаимодействию с законодательными и представительными органами власти Администрации Томской области (далее – Департамент), как уполномоченный орган в области оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, рассмотрел поступивший 24 декабря 2015 года проект постановления Администрации Томской области «Об утверждении Порядка определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в государственной собственности Томской области, земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена» (далее – проект акта), направленный для подготовки настоящего Заключения Департаментом по управлению государственной собственностью Томской области (далее – Разработчик), и сообщает следующее.

В соответствии с Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, утвержденным постановлением Администрации Томской области от 14.03.2014 № 75а «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов Томской области» (далее – Порядок), проект акта подлежит оценке регулирующего воздействия, поскольку направлен на регулирование отношений в одной из сфер, установленных для проведения оценки регулирующего воздействия – распределение ограниченных ресурсов в отношении лиц, осуществляющих предпринимательскую и (или) инвестиционную деятельность (абзац 5 пункта 5 Порядка).

В соответствии с положениями статьи 72 Конституции Российской Федерации, вопросы владения, пользования и распоряжения землей находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 11.2, части 1 статьи 11.7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) одним из видов образования земельных участков является их перераспределение. Изменения, которые были внесены в ЗК РФ

Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и вступили в силу с 01.03.2015, ввели новую правовую конструкцию, которая ранее не была закреплена в земельном законодательстве – перераспределение земельных участков, находящихся в частной собственности, и земельных участков, находящихся в публичной собственности. В частности, в соответствии с подпунктом 2 пункта 5 статьи 39.28 ЗК РФ увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется за плату, размер которой определяется в порядке, установленном органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

В соответствии с пунктом 7 статьи 3 Закона Томской области от 09.07.2015 № 100-ОЗ «О земельных отношениях в Томской области» (далее - Закон № 100-ОЗ) утверждение порядка определения платы в случаях увеличения площади земельных участков в результате перераспределения относится к компетенции Администрации Томской области.

С целью реализации подпункта 2 пункта 5 статьи 39.28 ЗК РФ и во исполнение пункта 7 статьи 3 Закона № 100-ОЗ Разработчиком подготовлен проект акта, устанавливающий Порядок определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в государственной собственности Томской области, земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена (далее – Порядок).

Принятие проекта акта направлено на решение проблемы, связанной с отсутствием в настоящее время на территории Томской области такого Порядка, что лишает землепользователей права реализовать возможность увеличения площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате их перераспределения с земельными участками, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

В соответствии с существующей проблемой Разработчиком были выделены такие цели предлагаемого правового регулирования как:

- упорядочивание правоотношений, связанных с определением размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;
- введение дополнительной площади земель в оборот;
- привлечение денежных средств в областной бюджет, бюджеты городских округов и бюджеты городских округов с внутригородским делением, муниципальных районов Томской области.

Вариант решения проблемы, предложенный Разработчиком, является наиболее предпочтительным, поскольку отсутствие правового регулирования в части определения размера платы, взимаемой при перераспределении земельных участков, в результате которого происходит увеличение площади земельных участков,

находящихся в частной собственности, создает трудности в реализации соответствующих положений действующего земельного законодательства о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности. Кроме того, во исполнение пункта 5 статьи 39.28 ЗК РФ региональным органам государственной власти надлежит установить порядок определения платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в государственной собственности Томской области, земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. В этой связи такие варианты достижения поставленной цели, как замена регулирования информационными, организационными или иными правовыми способами, невмешательство и саморегулирование, неприемлемы.

По результатам рассмотрения представленного проекта акта Департаментом установлено, что в соответствии с пунктом 7 Порядка Разработчиком реализованы следующие этапы процедуры проведения оценки регулирующего воздействия:

- 1) размещение уведомления об обсуждении идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования;
- 2) разработка проекта акта, формирование сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее - сводный отчет) и их публичное обсуждение.

В рамках 1 этапа Разработчиком 17 ноября 2015 года было размещено уведомление об обсуждении идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования по форме согласно приложению №1 к Порядку. По итогам данного этапа предложений об уточнении содержания существующей проблемы, а также определения возможных вариантов ее решения в адрес Разработчика не поступало, в связи с чем сводка предложений Разработчиком не формировалась.

В рамках 2 этапа Разработчиком подготовлен текст проекта акта и сводный отчет, составляемый по форме согласно приложению № 2 к Порядку. В ходе проведения 2 этапа процедуры оценки регулирующего воздействия Разработчиком в период с 12 декабря по 22 декабря 2015 года были проведены публичные консультации посредством размещения проекта акта, сводного отчета и перечня вопросов для участников публичных консультаций на официальном сайте Администрации Томской области в разделе «Открытый регион - Оценка регулирующего воздействия» в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее – официальный сайт).

С целью качественного анализа альтернативных вариантов решения существующей проблемы Разработчик в рамках 2 этапа письменно известил о размещении проекта акта и сводного отчета на официальном сайте НП «МПО работодателей Томской области», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Томскую торгово-промышленную палату, Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области». По результатам публичных консультаций по проекту акта поступило 1 мнение от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области. Других замечаний и предложений

по проекту акта Разработчику в рамках публичных консультаций не поступало. По итогам 2 этапа Разработчиком была составлена сводка предложений.

В ходе оценке регулирующего воздействия Департаментом установлено, что Порядком, утверждаемым проектом акта, устанавливается 3 возможных направления перераспределения земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, а именно:

- перераспределение земельных участков, находящихся в частной собственности и земельных участков, находящихся в государственной собственности Томской области;
- перераспределение земельных участков, находящихся в частной собственности, и земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;
- перераспределения земельных участков в целях последующего изъятия подлежащих образованию земельных участков для государственных нужд Томской области или муниципальных нужд.

Разработчиком для каждого вышеуказанного направления перераспределения установлен свой размер платы, в частности:

1) Размер платы за увеличение площади земельных участков в результате перераспределения земельных участков, находящихся в частной собственности, и земельных участков, находящихся в государственной собственности Томской области, определяется как 15 процентов кадастровой стоимости земельного участка, находящегося в государственной собственности Томской области, рассчитанной пропорционально площади части такого земельного участка, подлежащей передаче в частную собственность в результате его перераспределения с земельными участками, находящимися в частной собственности.

По мнению Разработчика, определение размера платы исходя из кадастровой стоимости земельного участка основано на том, что кадастровая стоимость - это публичный эквивалент стоимости земельного участка и является одной из основных составляющих, определяющих экономическую эффективность использования земельного участка и затраты, связанные с его приобретением и использованием.

Аналогичный размер платы установлен Правилами определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате их перераспределения с земельными участками, находящимися в федеральной собственности (далее – Правила), утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1308. Установленный указанными Правилами размер платы на уровне 15 процентов кадастровой стоимости земельного участка обусловлен отсутствием в ряде случаев возможности использования перераспределяемых земельных участков или их частей в иных целях, а также в целях введения таких земельных участков в оборот, что будет способствовать увеличению доходов соответствующих бюджетов Российской Федерации.

При подготовке проекта акта немаловажное значение имеет тот факт, что Разработчиком была изучена практика принятия нормативных актов, регулирующих вопрос определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких участков и земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, принятых в других субъектах Российской Федерации.

Изучение опыта других регионов по данному вопросу показало, что плата в размере 15 процентов кадастровой стоимости земельных участков, рассчитанной пропорционально площади земельных участков, подлежащих передаче в частную собственность в результате их перераспределения установлена в большинстве субъектов Российской Федерации. Например, в Ярославской области (постановлением Правительства Ярославской области от 11.02.2015 № 119-П), Хабаровском крае (постановление Правительства Хабаровского края от 30 июня 2015 г. № 159-пр), Архангельской области (постановление Правительства Архангельской области от 10.03.2015 № 94-пп), Алтайском крае (постановление Администрации Алтайского края от 23.03.2015 № 103), Республике Алтай (постановление Правительства Республики Алтай от 28.07.2015 № 229), Иркутской области (постановление Правительства Иркутской области от 05.05.2015 № 200-пп) и других.

2) Размер платы за увеличение площади земельных участков в результате перераспределения земельных участков, находящихся в частной собственности и земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, определяется равным размеру платы, установленному нормативными правовыми актами муниципального района (городского округа) для случаев увеличения площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате их перераспределения с земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

При определении данного размера платы Разработчиком с целью получения предложений органов местного самоуправления Томской области были направлены соответствующие запросы и в муниципальные образования Томской области. Из поступивших ответов следует, что в муниципальных образованиях нет единого мнения о размере платы за увеличение площади земельных участков в результате перераспределения. Так, администрация Тегульдетского района предлагает установить указанную плату в размере не более 10% кадастровой стоимости, администрация Колпашевского района - 10% кадастровой стоимости, органы местного самоуправления Александровского, Асиновского, Кривошеинского, Томского, Шегарского районов, городских округов Стрежевой и ЗАТО Северск - 15% кадастровой стоимости, Богашевского сельского поселения Томского района - от 15% до 20%, Зональненское и Калтайское сельские поселения Томского района, администрация г. Кедрового - 100% кадастровой стоимости.

Учитывая отсутствие единой позиции муниципальных образований региона о размере платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков из земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, Разработчик в Порядке определил такой размер равным размеру платы, установленному нормативными правовыми актами муниципального района (городского округа) для случаев увеличения площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате их перераспределения с земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Аналогичным образом размер платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, равный размеру платы за земельные участки, находящиеся в собственности муниципального района, установлен частью 5 статьи 10 и частью 4 статьи 16 Закона Томской области № 100-ОЗ для случаев продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, а также предоставления таких участков в аренду.

При этом Разработчик отметил, что в силу статьи 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений и межселенных территорий муниципальных районов поступает в полном объеме в бюджеты муниципальных районов, что будет способствовать увеличению доходов указанных бюджетов.

3) Размер платы в случае перераспределения земельных участков в целях последующего изъятия подлежащих образованию земельных участков для государственных нужд Томской области или муниципальных нужд определяется на основании установленной в соответствии с законодательством об оценочной деятельности рыночной стоимости части земельного участка, находящегося в государственной собственности Томской области, части земель или земельного участка, государственная собственность на которые не разграничена, подлежащей передаче в частную собственность в результате перераспределения земельных участков.

В данном случае рыночная стоимость земельного участка будет определяться в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». При этом определение рыночной стоимости земельных участков будет производиться оценщиками исходя из наиболее эффективного использования земельного участка, являющегося физически возможным, экономически оправданным, а также перспектив развития рынка, в котором расположен земельный участок.

По данным, представленным Разработчиком, предлагаемый проект акта затрагивает интересы следующих субъектов:

- физических и юридических лица, являющихся собственниками земельных участков, выразивших намерение увеличить площадь принадлежащих им земельных участков в результате их перераспределения с земельными участками, находящимися в государственной собственности Томской области, землями или земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена;

- органы государственной власти, наделенные полномочиями по распоряжению земельными участками, находящимися в собственности Томской области;

- органы местного самоуправления, к компетенции которых отнесены полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Разработчиком в пункте 6 сводного отчета не прописаны новые обязанности и ограничения, изменения существующих обязанностей и ограничений для потенциальных адресатов вводимого правового регулирования. Однако полагаем, что с принятием проекта акта как у органов государственной власти, наделенных полномочиями по распоряжению земельными участками, находящимися в собственности Томской области, так и у органов местного самоуправления, к компетенции которых отнесены полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, появится обязанность по расчету размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких

земельных участков и земельных участков, находящихся в государственной собственности, и земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена на территории Томской области, в пределах своей компетенции. При этом полагаем, что выполнение указанных полномочий будет осуществляться в рамках текущих трудозатрат, дополнительная потребность в ресурсах и расходах не потребуется.

В пункте 8.3 сводного отчета Разработчик указывает о возможных дополнительных расходах потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования. В частности, собственникам земельных участков, заинтересованным в перераспределении земельных участков надлежит внести плату за увеличение площади принадлежащих им земельных участков либо 15% кадастровой стоимости земельного участка, находящегося в государственной собственности Томской области, рассчитанной пропорционально площади части такого земельного участка, подлежащей передаче в частную собственность в результате его перераспределения с земельными участками, находящимися в частной собственности, либо тот размер платы, который установлен нормативными правовыми актами муниципального района (городского округа) для случаев увеличения площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате их перераспределения с земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

При оценке расходов (доходов) областного бюджета, связанных с введением предлагаемого правового регулирования, Разработчик указывает, что в результате реализации проекта акта ожидается дополнительное поступление средств в областной бюджет и бюджеты муниципальных районов за счет взимания платы за перераспределение земель, находящихся в собственности Томской области и земель, государственная собственность на которые не разграничена.

При этом в рамках публичных консультаций по проекту акта Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Томской области было предложено установить меньший по сравнению с предлагаемым размер платы за увеличение площади земельных участков в результате их перераспределения. Однако, данное предложение было не учтено Разработчиком по тем основаниям, что установление платы в размере менее предлагаемого Порядком повлечет необоснованное обогащение собственников земельных участков, увеличивающих площадь принадлежащих им участков с одновременным несением убытков бюджетов муниципальных образований и областным бюджетом. Учитывая, что нормы, предусмотренные Порядком, вводятся впервые и носят заявительный характер, оценить возможные расходы субъектов предпринимательской деятельности и, как следствие, ожидаемые поступления в областной бюджет и муниципальные бюджеты, не представляется возможным. Следовательно, говорить какой размер платы в результате перераспределения земельных участков будет более или менее затратный для бизнеса пока преждевременно.

Разработчиком в пункте 7 сводного отчета указано, что риски неблагоприятных последствий применения предлагаемого правового регулирования отсутствуют.

Положительный эффект от предлагаемого правового регулирования заключается во введении дополнительной площади земель в оборот, в возможном увеличении дополнительных поступлений в областной бюджет и бюджеты муниципальных районов региона и, как следствие, увеличении налогооблагаемой базы бюджетов муниципальных образований. Кроме того, установление порядка определения платы за увеличение площади земельных участков, находящихся

в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в собственности Томской области, земель или земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, позволит устранить нерациональное использование земельных участков, изломанность границ земельных участков, а также чересполосицу, вклинивание и вкрапливание.

В целях проведения последующей оценки фактического воздействия предлагаемого правового регулирования Разработчик выделил такие как индикаторы:

- количество соглашений, заключенных между уполномоченным органом и собственниками земельных участков в результате перераспределения земельных участков в рамках реализации проекта акта;

- объем денежных средств, поступивших в областной бюджет, бюджеты городских округов и бюджеты городских округов с внутригородским делением, а также бюджетов муниципальных районов в результате перераспределения земельных участков в рамках реализации проекта акта.

Полагаем, что предложенные Разработчиком индикаторы позволят в достаточном объеме по истечении определенного времени оценить эффективность предложенного правового регулирования.

По результатам оценки регулирующего воздействия считаем, что проект акта не содержит положений, вводящих избыточные обязанности, запреты, ограничения для субъектов предпринимательской деятельности или способствующих их введению, а также способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности или способствующих возникновению необоснованных расходов областного бюджета.

На основании вышеизложенного, Департамент делает вывод о полном соблюдении Разработчиком установленного порядка проведения оценки регулирующего воздействия в Томской области и о возможности дальнейшего согласования проекта акта.

И.о. начальника Департамента
по взаимодействию с законодательными
и представительными органами власти
Администрации Томской области



М.Л. Нагорнова