



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург

Тел. (812) 630-21-58

Председателю
постоянной комиссии по
агропромышленному и
рыбохозяйственному комплексу

В.В. Рыжкову

27.06.2024 № 3496-1/24-дд-0-2

На № _____ от _____

Заключение

на проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации»

внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области
А.В. Русских

Рассмотрев проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – проект), внесенный в Законодательное собрание Ленинградской области для рассмотрения и принятия решения о целесообразности внесения в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума), правовое управление отмечает, что законопроект внесен с формальным соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и Регламента Государственной Думы.

Проектом предлагается внесение изменений в три федеральных закона, в том числе в более чем 12 статей Федерального закона от 29 июля 2017 года № 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). В частности, в статье 1 проекта:

- вводится понятие «уполномоченный орган» - орган государственной власти субъекта Российской Федерации, наделенный в соответствии с законом субъекта Российской Федерации полномочиями в сфере реализации государственной политики в области ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, в том числе по осуществлению контроля за деятельностью садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ» и понятие «информационная система» - федеральная информационная система, созданная для целей, предусмотренных настоящим Федеральным законом» (пункт 1);

- устанавливается требование о том, что каждому садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу (далее – товарищество) в границах муниципального образования присваивается **индивидуальное наименование**, которое подлежит учету в **реестре** садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ (далее – реестр) соответствующего субъекта Российской Федерации, который **формируется уполномоченным органом в порядке и на условиях, определенных Правительством Российской Федерации**;

- устанавливается, что сведения о создании товарищества, а также о созданных на территории субъекта Российской Федерации товариществах подлежат включению в **реестр**, ведение которого осуществляется уполномоченным органом **по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации** (пункт 2);

- устанавливается, что **федеральные органы государственной власти за счет средств федерального бюджета** осуществляют создание и обеспечение работоспособности информационной системы (пункт 12);

- устанавливается **обязанность** органов государственной власти городов федерального значения Москва и Санкт-Петербург, Ленинградской и Московской областей **создавать в своей структуре подразделения**, обеспечивающие реализацию региональной политики по поддержке садоводства и огородничества, в том числе наделять такие подразделения функциями уполномоченного органа;

- **определяются полномочия уполномоченного органа**, к введению которого предлагается отнести следующие вопросы:

регистрацию Уставов и (или) изменений в Уставы товариществ;

проверки Уставов и(или) изменений в Уставы товариществ на соответствие требованиям законодательства;

рассмотрения в установленном порядке писем, жалоб и обращений юридических лиц и граждан по вопросам, входящим в компетенцию уполномоченного органа, **принятия мер к урегулированию спорных вопросов** в соответствии с действующим законодательством;

признания результатов очного голосования товарищества недействительным в случае непредставления в течение пяти календарных дней уполномоченному органу копии видеозаписи проведения очного голосования (пункт 13);

- вводится требование о том, что в решении об учреждении товарищества должны быть **определены перечень и сроки (не более четырех лет) по реализации мероприятий** по созданию условий для удовлетворения потребностей граждан, осуществляющих ведение садоводства или огородничества (проход, проезд, снабжение тепловой и электрической энергией, водой, газом, водоотведение, охрана, сбор твердых коммунальных отходов и иные потребности) (подпункт «а» пункта 4).

Кроме того, предлагается отнести к исключительной компетенции общего собрания принятие решения о приобретении в собственность

товариществом садовых земельных участков принадлежащих лицам, являющимся собственниками земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, которые имеют задолженность перед товариществом, а также в связи с неиспользованием земельного участка по целевому назначению, при этом проектом предусматривается, что такие земельные участки приобретаются на средства товарищества. Также к исключительной компетенции общего собрания проект предлагает отнести принятие решения о продаже товариществом садовых земельных участков, находящихся в собственности товарищества, с установлением **минимальной** стоимости продажи, о совершении необходимых действий для продажи указанных земельных участков (подпункт «а» пункта 8 и пункт 11).

Статьей 2 проекта предлагается дополнить статью 54¹ Земельного кодекса Российской Федерации положениями, регулирующими вопросы приобретения садоводческим некоммерческим товариществом земельного участка, находящегося в частной собственности и предназначенного для ведения садоводства, если земельный участок не использовался собственником по целевому назначению. Проектом предлагается продажу такого садового земельного участка осуществлять товариществу по **кадастровой стоимости** без проведения публичных торгов в случае поступления от него заявки.

Статьей 3 проекта предлагается включить в часть 4 статьи 2 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) нормы, согласно которым положения Федерального закона № 248-ФЗ не применяются к осуществлению контроля за деятельностью товариществ, однако при этом проект иного порядка осуществления контроля за деятельностью товариществ не излагает, в пояснительной записке причины предлагаемых изменений не раскрываются.

Из пояснительной записки следует, что законопроект разработан ввиду наличия затруднений в «правоприменительной практике» и необходимости «дополнительной регламентации на уровне нормативных правовых актов» отношений, возникающих в связи с ведением гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд.

По мнению инициатора проекта, действующие нормы Федерального закона № 217-ФЗ не позволяют осуществлять учет товариществ, созданных и осуществляющих деятельность на территории субъектов Российской Федерации, также не определен орган, который мог бы правовыми методами предотвращать и регулировать возникающие разногласия между собственниками земельных участков, расположенных в границах товарищества, рассматривать обращения граждан по вопросам деятельности садоводческих и огороднических некоммерческих товариществ и др.

Необходимо отметить, что часть 1 статьи 26 Федерального закона № 217-ФЗ определяет, что поддержка ведения садоводства и огородничества органами государственной власти и органами местного самоуправления

осуществляется исходя из особой социальной значимости садоводства и огородничества.

Согласно части 3 статьи 26 Федерального закона № 217-ФЗ установлено, что в целях оказания государственной и муниципальной поддержки садоводства и огородничества органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления **вправе:**

1) **создавать в своей структуре подразделения, обеспечивающие реализацию региональной и муниципальной политики по поддержке садоводства и огородничества;**

2) принимать государственные и муниципальные программы, предусматривающие меры поддержки садоводства и огородничества (в том числе инвестиционные программы), а также ведомственные целевые программы;

3) вести просветительскую работу в целях популяризации ведения садоводства и огородничества;

4) организовывать в границах территории садоводства или огородничества снабжение тепловой и электрической энергией, водой, газом, водоотведение, снабжение топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

5) осуществлять финансирование выполнения комплексных кадастровых работ применительно к кадастровым кварталам, в границах которых расположены территории садоводства или огородничества;

6) по заявлению 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;

7) **создавать информационные системы** либо обеспечивать развитие существующих информационных систем в целях их использования для проведения голосования на общем собрании членов товарищества.

Частями 5 и 6 статьи 26 Федерального закона № 217-ФЗ также установлено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе осуществлять поддержку развития садоводства и огородничества **в иных формах, установленных законодательством Российской Федерации.** Порядок осуществления мер государственной и муниципальной поддержки ведения садоводства и огородничества, предусмотренных частью 3 указанной статьи Федерального закона № 217-ФЗ, **устанавливается** соответственно органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Таким образом, статья 26 Федерального закона № 217-ФЗ предоставляет органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления **широкие права** для осуществления поддержки развития садоводства и огородничества, **не ограничивая их ни в формах, ни в мерах такой поддержки**, в том числе и по **созданию подразделений**, обеспечивающих реализацию региональной и муниципальной политики по поддержке садоводства и огородничества, которые бы могли бы организовать работу по осуществлению учета созданных и осуществляющих деятельность товариществ на территории субъектов Российской Федерации. Таким образом доводы, содержащиеся в пояснительной записке, являются необоснованными.

Следует отметить, что пункт 7 части 3 статьи 8, часть 30 статьи 17, части 1 и 7 статьи 17¹, пункт 7 части 3 статьи 26 Федерального закона № 217-ФЗ предусматривают, что для осуществления деятельности товариществ может быть создан сайт товарищества в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», иной сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» либо **информационная система**, используемые товариществом, в том числе для проведения голосования на общем собрании членов товарищества. Кроме того, согласно части 21² статьи 17 Федерального закона № 217-ФЗ заочное голосование в товариществе также может быть проведено с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг.

Ввиду этого, предложение в пункте 1 статьи 1 проекта создать еще одну «информационную систему», о которой уже есть упоминание в Федеральном законе № 217-ФЗ, повлечет правовую неопределенность и создаст внутреннее противоречие с вышеуказанными нормами Федерального закона № 217-ФЗ, а, кроме того, предлагая дополнить статью 3 Федерального закона № 217-ФЗ понятием «информационная система», необходимо конкретно определить назначение, цели, задачи, функции, порядок функционирования, а также полномочия всех участников информационного взаимодействия, что не нашло отражения ни в проекте, ни в пояснительной записке.

В пунктах 2 и 3 статьи 1 проекта инициатор предлагает каждому товариществу **в границах муниципального образования** присваивать «индивидуальное наименование» или «уникальное наименование», которое подлежит включению в реестр. В случае наличия в реестре сведений о регистрации **на территории субъекта Российской Федерации** иного товарищества с идентичным «уникальным наименованием», уполномоченный орган вправе отказать в регистрации устава и (или) изменений в устав. Необходимо отметить, что два эти предложения содержат внутреннее противоречие с точки зрения «территориальной» принадлежности наименования товарищества (не понятно оно должно быть «уникальным» в «границах муниципального образования» или в границах «территории субъекта Российской Федерации»), а во-вторых, понятие «индивидуальное наименование», «уникальное наименование» инициатором не раскрывается, что может порождать нормативные коллизии и являться коррупциогенным фактором.

В пункте 3 статьи 8 проекта инициатор предлагает изложить статью 8 Федерального закона № 217-ФЗ в новой редакции, а фактически статья 8 Федерального закона № 217-ФЗ дополняется только частями 3-6, которые отражают «процедуру» регистрации устава уполномоченным органом, а также указывают основания для отказа товариществу в регистрации устава и (или) изменений в устав уполномоченным органом. Проектируемый пункт 4 статьи 8 проекта, излагая часть 7 статьи 10 Федерального закона № 217-ФЗ в новой редакции, устанавливает требование, что документы товарищества, представляемые на регистрацию в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, должны содержать отметку о постановке его на учет в уполномоченном органе. Осуществление деятельности товариществ, не поставленных на учет в установленном порядке в уполномоченном органе, а также незарегистрированных в органе, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц, не допускается.

Необходимо отметить, что положением о Федеральной налоговой службе России (далее – ФНС России), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 506, установлено, что ФНС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц.

Основания для отказа в государственной регистрации перечислены в статье 23 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее – Федеральный закон № 129-ФЗ) среди которых имеются основания, указанные в рассматриваемом проекте (подписание неуполномоченным лицом заявления о государственной регистрации или заявления о внесении изменений в сведения о юридическом лице, содержащиеся в едином государственном реестре юридических лиц; несоответствие наименования юридического лица требованиям законодательства и др.).

Таким образом, нормы, изложенные в проекте о полномочиях, а также об основаниях для отказа в регистрации устава и (или) изменений в устав товариществ уполномоченным органом, фактически **дублируют полномочия** уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц. Вместе с тем, проект необходимых изменений или дополнений в Федеральный закон № 129-ФЗ не содержит, что свидетельствует о недостаточной проработке проекта и отсутствии полноты предлагаемых изменений.

При проработке данного вопроса разработчику проекта необходимо также иметь в виду, что в соответствии с абзацами первым и третьим пункта 1 и пунктом 9 статьи 6 Федерального закона № 129-ФЗ, содержащиеся в Едином государственном реестре юридических лиц сведения, являются открытыми и общедоступными, за исключением сведений, доступ к которым ограничен. Сведения о юридическом лице, доступ к которым ограничен, могут быть

предоставлены органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления.

Таким образом, в рамках использования единой системы межведомственного электронного взаимодействия «уполномоченный орган» может получить всю интересующую информацию от органа, **осуществляющего государственную регистрацию товарищества**, поэтому необходимость «регистрации» устава уполномоченным органом требует дополнительной проработки и обсуждения.

Необходимо отметить, что членские взносы товарищества могут быть использованы только на расходы, указанные в установленном частью 5 статьи 14 Федерального закона № 217-ФЗ закрытом перечне. Перечень расходов за счет целевых взносов открытый, согласно части 6 вышеуказанной статьи, что, в принципе, позволит расходовать целевые взносы на любые мероприятия на основании решения общего собрания членов товарищества, в том числе и на приобретение товариществом садовых земельных участков, в связи с неиспользованием такого земельного участка по целевому назначению (пункт 11 статьи 1 и статья 2 проекта).

Однако процедура приобретения и продажи садовых земельных участков товариществом требует тщательной и детальной проработки, поскольку предложенные проектом нормы имеют фрагментарный характер и не отражают полный механизм реализации предложенной инициативы, в частности, в проекте необходимо отразить, кто и в каком случае является инициатором приобретения или продажи садового земельного участка, порядок и легитимность при принятии такого решения общим собранием членов товарищества, источники и механизмы финансирования затрат по приобретению садового земельного участка, и другие организационные и процедурные вопросы, учитывая требования норм, изложенных в главе 5 и главе 6 Федерального закона № 217-ФЗ.

Кроме того, в пункте 4 статьи 1 проекта предлагается установить требование, что в решении об учреждении товарищества определяются перечень и срок для реализации мероприятий по созданию условий для удовлетворения потребностей граждан, ведущих садоводство и огородничество. Общий срок для реализации мероприятий по созданию условий для удовлетворения потребностей граждан, ведущих садоводство и огородничество, не должен превышать четырех лет. Однако, как нормы проекта, так и пояснительная записка не содержат пояснений о цели отражения указанных требований, не указан и «источник» финансирования указанных мероприятий с целью исполнения последних в срок до «четырех лет».

Таким образом, наделяя Правительство Российской Федерации, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы управления товарищества вышеуказанными полномочиями проект должен содержать в себе нормы, которые бы согласовывались и не входили в противоречие с нормами

действующего законодательства, а пояснительная записка должна содержать **мотивированное обоснование по каждому предлагаемому проектом изменению**, отражая суть предложенного изменения, обосновывая несостоятельность действующих норм, приводя статистическую информацию, свидетельствующую об актуальности и необходимости принятия предложенной инициативы, указывающей на предполагаемый положительный эффект как для Российской Федерации в целом, так и для субъекта Российской Федерации в частности, в случае прохождения в Государственной Думе.

В соответствии с пунктом «а» части первой статьи 105 Регламента Государственной Думы, пунктом 1 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, утвержденных Государственной Думой, пояснительная записка к законопроекту должна содержать предмет законодательного регулирования, изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также его цель и почему ее достижение возможно только образом, предлагаемом в законопроекте, мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта **с фактическими данными или судебной практикой**.

На основании изложенного проект требует существенной доработки, и в представленной редакции не рекомендуется ко внесению его в качестве законодательной инициативы в Государственную Думу.

Подобные проекты в Государственную Думу не вносились.

Также к проекту имеются замечания редакционного и юридико-технического характера, которые в настоящем заключении не приводятся в связи с необходимостью его существенной доработки.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин