



**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

19.06.2025 № 3061-1/25-22-0-4

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
агропромышленному и
рыбохозяйственному комплексу

В.В. Рыжкову

Заключение

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

**вносят депутаты Законодательного собрания Ленинградской области
А.В. Русских, С.Н. Моренков, А.М. Гардашников, М.В. Коломыцев**

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 внести изменения в Федеральный закон 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) и статью 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ).

В частности, в статье 1 проекта вносятся следующие изменения в Федеральный закон № 217-ФЗ:

- вводится понятие «уполномоченный орган» - орган государственной власти субъекта Российской Федерации, наделенный в соответствии нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации

полномочиями в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, или орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в котором создано подразделение (определено должностное лицо), осуществляющее отдельные полномочия в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд (пункт 1);

- вводится новая статья 6¹ «Ассоциации (союзы) товариществ» (пункт 2);

- предлагается установить порядки: учета «уполномоченным органом» садоводческих некоммерческих товариществ и огороднических некоммерческих товариществ (далее – товарищество, товарищества), созданных на территории субъекта Российской Федерации (пункт 3); учета и хранения видеозаписей очного голосования товариществ (пункт 6); обучения председателей товариществ по дополнительным образовательным программам в области организации деятельности некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства и огородничества для собственных нужд (пункт 7), которые будут утверждаться Правительством Российской Федерации;

- предлагается установить требование, что в субъектах Российской Федерации, на территории которых по данным федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц, зарегистрирована тысяча и более товариществ, должны создаваться органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд (пункт 8) и др.

Статьей 2 проекта предлагается дополнить часть 1 статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ новым пунктом 177, и отнести к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения «осуществление полномочий в сфере ведения 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, не определен уполномоченный орган, который мог бы регулировать возникающие разногласия между собственниками земельных участков, расположенных в границах товарищества, рассматривать обращения граждан по вопросам деятельности товариществ и др.

К законопроекту имеются замечания правового и юридико-технического характера.

1. Часть 1 статьи 26 Федерального закона № 217-ФЗ устанавливает, что поддержка ведения садоводства и огородничества органами государственной власти и органами местного самоуправления осуществляется исходя из особой социальной значимости садоводства и огородничества.

Пунктами 1 и 3 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 создавать в своей структуре подразделения, обеспечивающие реализацию региональной и муниципальной политики по поддержке садоводства и огородничества, вести просветительскую работу в целях популяризации ведения садоводства и огородничества.

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 возможности создания подразделений, обеспечивающих реализацию региональной и муниципальной политики по поддержке садоводства и огородничества.

Кроме того, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, изложенные в части 2 статьи 25¹ Федерального закона № 217-ФЗ в редакции проекта, частично дублирует полномочие, уже установленное в Федеральном законе № 217-ФЗ, что свидетельствует о внутренней несогласованности норм. Так, например, в части 3 статьи 28 Федерального закона № 217-ФЗ уже предусмотрено, что в случае несоблюдения требования к количеству членов товарищества, установленного частью 2 статьи 16 Федерального закона № 217-ФЗ, товарищество может быть ликвидировано по решению суда по иску органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления по месту нахождения территории садоводства или огородничества.

Пояснительная записка к проекту не содержит статистической и аналитической информации, свидетельствующей о количестве субъектов Российской Федерации, которых затронут предлагаемые изменения в связи с необходимостью создания «уполномоченного органа», не приводится указанная информация и в отношении Ленинградской области, поскольку согласно предлагаемым нормам, если на территории субъекта Российской Федерации зарегистрировано тысяча и более товариществ, то «уполномоченный орган» должен быть создан обязательно.

2. Пункт 2 статьи 1 проекта посвящен вопросам создания, организации и финансирования ассоциации (союза) товариществ.

К указанному пункту проекта также имеются замечания правового характера.

В части 1 статьи 6¹ Федерального закона № 217-ФЗ в редакции проекта предлагается установить положение согласно которому, если на территории субъекта Российской Федерации зарегистрировано более пятисот товариществ, то товарищества обязаны входить в состав региональной ассоциации (союза), в структуре которой (которого) создаются местные отделения. Во втором абзаце указанной части установлено требование, что товарищества обязаны вступить в региональную ассоциацию (союз) в течение шести месяцев со дня государственной регистрации.

В указанных положениях проекта не раскрыт механизм реализации вышеуказанных норм, а именно, каким образом товарищество узнает о своей обязанности вступления в ассоциацию (союз) товариществ, кто и когда уведомит товарищество о том, что на территории субъекта Российской Федерации уже зарегистрировано более пятисот товариществ и оно обязано вступить в ассоциацию (союз) товариществ.

Согласно части 1 статьи 123⁸ Гражданского кодекса Российской Федерации ассоциацией (союзом) признается объединение юридических лиц и (или) граждан, основанное на добровольном или в установленных законом случаях на обязательном членстве и созданное для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей.

При этом частью 1 статьи 123¹¹ Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что член ассоциации (союза) вправе выйти из нее по своему усмотрению в любое время.

Пунктом 1 статьи 11 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» установлено, что юридические лица и (или) граждане в целях представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных, а также иных не противоречащих федеральным законам и имеющих некоммерческий характер целей вправе создавать объединения в форме ассоциаций (союзов), являющиеся некоммерческими организациями, основанными на членстве.

Таким образом, предлагаемые положения в проекте об обязанности вступления товариществ в ассоциацию (союз) товариществ будут противоречить федеральному законодательству.

Кроме того, предлагая установить обязанность вступления товариществ в ассоциацию (союз) положения проекта не учитывают то, что пунктом 13 части 1 статьи 17 Федерального закона № 217-ФЗ к исключительной компетенции общего собрания членов товарищества отнесено принятие решений о вступлении в ассоциации (союзы) или выходе из них. Проектом не

5

предусмотрено внесение изменений в данную норму Федерального закона № 217-ФЗ.

В части 3 статьи 6¹ Федерального закона № 217-ФЗ в редакции проекта установлено, что региональные и федеральная ассоциации (союзы) создаются в целях координации деятельности, представления и защиты интересов товариществ в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными и другими организациями, а также в целях оказания информационных, правовых и иных услуг в области ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд. Однако, анализ текста проекта показал, что положения схожего содержания изложены также и в подпункте «б» пункта 8 статьи 1 проекта, где перечисляются проектируемые полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, такие как: координация деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также взаимодействие с органами местного самоуправления, учреждениями, предприятиями, организациями, общественными объединениями в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, а также оказание правовой, информационной, консультационной и иной помощи по вопросам ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд в пределах своей компетенции (абзац третий и абзац девятый части 2 статьи 25¹ Федерального закона № 217-ФЗ в редакции проекта). В этой связи возникает правовая неопределенность в разграничении компетенции ассоциации (союза) товариществ и «уполномоченного органа», предлагаемых проектом к созданию на территории субъектов Российской Федерации.

Кроме того, проектом предлагается также установить право региональной ассоциации (союзу) товариществ проводить проверки хозяйственной и финансовой деятельности входящих в нее товариществ с представлением результатов проверки правлениям товариществ и общим собраниям их членов, однако инициатором проекта не принято во внимание, что контроль за финансово-хозяйственной деятельностью товарищества, в том числе за деятельностью его председателя и правления товарищества, согласно части 1 статьи 20 Федерального закона № 217-ФЗ осуществляет ревизионная комиссия (ревизор), которые согласно части 5 статьи 16 Федерального закона № 217-ФЗ избираются на общем собрании членов товарищества, а кроме того, проводить проверки хозяйственной и финансовой деятельности (аудит) товарищества должна компетентная и финансово независимая организация, а согласно положениям проекта финансирование деятельности органов управления ассоциации (союза) осуществляется за счет взносов их учредителей, то есть фактически за счет членских взносов членов товариществ.

На основании изложенного, по мнению правового управления, положения пункта 2 статьи 1 проекта порождают нормативные коллизии, и в связи с этим подлежат исключению.

3. В абзаце втором пункта 3 статьи 1 проекта установлено, что «осуществление деятельности товариществ, не включенных в установленном порядке в реестр товариществ субъекта Российской Федерации, не допускается и влечет за собой административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации», однако в проекте отсутствуют положения о том, в чем будет заключаться «недопущение» осуществления деятельности товарищества, не в полной мере раскрыты правовые последствия как для членов товарищества, так и для товарищества в целом, в том числе и после того, когда председателя товарищества (лица, исполняющего его полномочия в соответствии с уставом) привлекут к административной ответственности, а председатель и после наложения на него штрафа снова не подаст в уполномоченный орган сведения о включении товарищества в реестр.

При этом инициатору проекта необходимо учитывать, что в части 1 статьи 6 Федерального закона № 217-ФЗ установлено, что ведение садоводства или огородничества на садовых или огородных земельных участках может осуществляться гражданами и без создания товарищества.

Части 2 и 3 статьи 13 Федерального закона № 217-ФЗ регламентируют вопросы добровольного прекращения членства в товариществе путем выхода из него, при этом членство в товариществе в связи с выходом из товарищества прекращается со дня подачи членом товарищества соответствующего заявления в правление товарищества. При этом принятие решения органами товарищества о прекращении членства в товариществе не требуется.

Льготы и преимущества для товариществ, которые будут включены в «реестр товариществ», в проекте не отражены, что, в свою очередь, как вариант может привести к выходу из товарищества всех его членов.

Таким образом, пункт 3 статьи 1 проекта требует доработки или исключения.

4. В статье 2 проекта предлагается внести изменение в часть 1 статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ, дополнив ее новым пунктом 177 «осуществление полномочий в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд».

После внесения предлагаемых изменений часть 1 статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ будет изложена в следующей редакции:

«Статья 44. Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

«1. К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской

Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов:

...
177) осуществления **полномочий** в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд.»

Необходимо отметить, что в федеральном законодательстве отсутствует определение понятия «сфера ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд», и если исключить из текста некорректно употребленное слово «полномочий», то предлагаемая юридическая конструкция не раскрывает содержания предлагаемого полномочия, тем самым порождает правовую неопределенность.

Предлагаемая формулировка «в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд» присутствует во всех статьях проекта, в связи с чем корректировке подлежит весь текст проекта.

Таким образом, предлагая наделить Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы управления товарищества проектируемыми полномочиями, проект должен содержать в себе нормы, которые бы согласовывались и не входили в противоречие с нормами действующего федерального законодательства, а пояснительная записка должна содержать мотивированное обоснование по каждому предлагаемому проектом изменению, отражая суть предложенного изменения, обосновывая несостоятельность действующих норм, приводя статистическую и иную информацию, свидетельствующую об актуальности и необходимости принятия предложенной инициативы.

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 концептуальной доработки.

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



Д.В. Малкин