

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел 274-85-18, факс 274-85-39

27.05.15 № 2674-1/15-060-1

На № _____ от _____

Председателю постоянной
комиссии
по агропромышленному и
рыбохозяйственному
комплексу
И.Ф. Хабарову

Заключение
на обращение Губернатора Ленинградской области А.Ю. Дрозденко
от 12.05.2015 № 8-1681/15

Правовое управление исследовало изложенные в обращении предложения о внесении изменений в федеральное законодательство в части совершенствования земельного законодательства на федеральном уровне и сообщает следующее.

В своем письме Губернатор Ленинградской области А.Ю. Дрозденко просит в порядке законодательной инициативы от Законодательного собрания Ленинградской области обратиться в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с предложениями о внесении изменений в федеральное законодательство по следующим направлениям:

1. Упрощение процедуры оформления изъятия неиспользуемых земельных участков сельскохозяйственного назначения у недобросовестных собственников.

2. Введение прогрессивной шкалы исчисления налога на неиспользуемые земли сельскохозяйственных угодий с существенным увеличением его процента за каждый год неиспользования по назначению.

3. Увеличение размера штрафов за использование земель сельскохозяйственного назначения не по целевому назначению или за их неиспользование.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 105 Регламента Государственной Думы Российской Федерации при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлены:

- пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта;

- финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);
- иные документы, подробный перечень которых приведен в статье 105 Регламента Государственной Думы Российской Федерации.

В обращении отсутствуют достаточные и убедительные обоснования, которые необходимы для одобрения предложенных инициатив в Государственной Думе Российской Федерации.

Для разработки концепции законопроекта, определения тактики нормативного регулирования общественных отношений, составления к законопроектам пояснительных записок и финансово-экономического обоснования необходимы специалисты, которые обладают специальными познаниями в области регулируемых правоотношений, владеют комплексной статистической информацией, свидетельствующей об актуальности и необходимости принятия предложенных инициатив, указывающей на предполагаемый положительный эффект как для Российской Федерации в целом, так и для субъекта Российской Федерации в частности, в случае их прохождения в Государственной Думе Российской Федерации. Такими специалистами обладают только профильные комитеты Администрации Ленинградской области.

Таким образом, по мнению правового управления, с целью выработки единой и согласованной позиции, дальнейшая работа по обозначенным в обращении Губернатора Ленинградской области направлениям возможна в форме создания рабочей группы с участием представителей профильных отраслевых органов исполнительной власти Ленинградской области.

Кроме того, для сведения сообщаем, что в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации находится проект Федерального закона N 598620-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – проект Федерального закона), внесенный 5 сентября 2014 года Законодательным Собранием Амурской области. Указанный проект Федерального закона предполагает внесение изменений в статью 284 Гражданского кодекса РФ, статью 35 Земельного кодекса РФ и статью 6 Федерального закона от 24.07.2002 N 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Федеральный закон N 101-ФЗ) с целью сокращения срока, по истечении которого земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно (в судебном порядке) может быть изъят у его собственника, а также у лица, которому соответствующий земельный участок принадлежит на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения. Соответствующий срок предлагается сократить с трех лет до двух лет, при этом в указанные два года предложено включать срок освоения земельного участка. На проект Федерального закона Комитетом Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному

законодательству и Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства представлены отрицательные заключения. В частности, в Экспертном заключении Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 24 ноября 2014 года указано, что «установление того или иного «срока неиспользования» участка, истечение которого могло бы стать формальным поводом для принятия решения о принудительном изъятии участка у собственника, является сферой усмотрения законодателя. Такая мера может применяться законодателем в качестве инструмента экономической политики, стимулирующего собственников земельных участков к их наиболее эффективному использованию, но только в условиях жесткой конкуренции на земельном рынке.

Само применение процедуры изъятия участков по указанному основанию, хотя и является, очевидно, санкцией, но не сопряжено с принципом неотвратимости наказания и целиком лежит в сфере усмотрения соответствующих правоприменительных органов, то есть рассчитано на оценку индивидуальных особенностей каждого случая.

Применение такой крайней меры, как принудительное изъятие земельного участка, поскольку это является основанием для прекращения права собственности, с точки зрения гражданского права в каждом случае должно быть тщательно продумано на уровне законоположений и не менее тщательно обосновано на уровне практического правоприменения. В этом свете предлагаемое проектом Федерального закона "обнуление" срока, необходимого для освоения земельного участка, а не сокращение срока собственно неиспользования участка представляется ошибочным, поскольку сводит к единому знаменателю все возможные ситуации и практически означает установление одинакового для всех срока освоения земельного участка. При таком подходе заведомо не будут учитываться те или иные индивидуальные обстоятельства, а применение соответствующей санкции станет формальным - по признаку истечения указанного срока, что не соответствует цели института изъятия земельного участка за его неиспользование по целевому назначению.

Кроме того, изъятие земельного участка путем его принудительной продажи повлечет финансовые последствия для соответствующих бюджетов в виде уплаты цены изымаемого земельного участка и прекращения поступлений земельного налога (налога на недвижимость). При этом последующее быстрое отчуждение ранее изъятых земельных участков другому, более эффективному собственнику не гарантировано».

Что касается предложения о введении прогрессивной шкалы исчисления земельного налога на неиспользуемые земли сельскохозяйственных угодий с существенным увеличением его процента за каждый год неиспользования по назначению, то, по мнению правового управления, при разработке законопроекта необходимо учесть заключение Комитета Государственной Думы по земельным отношениям и

строительству на проект Федерального закона N 325481-6 «О внесении изменений в статью 85 части первой и статью 396 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный 1 августа 2013 года Правительством Российской Федерации. В заключении было отмечено, что «утяжеление налогового бремени не должно зависеть от совершения налогоплательщиком правонарушения. На факт совершения правонарушения государство должно реагировать не путем изменения налоговой ставки, а путем применения мер административной или уголовной ответственности».

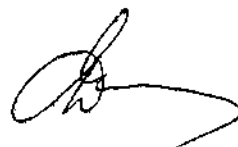
По вопросу увеличения размера штрафов за использование земель сельскохозяйственного назначения не по целевому назначению или за их неиспользование, следует учесть, что Федеральным законом от 03.02.2014 N 6-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» уже внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП), которые привели к их многократному увеличению. Изменения коснулись установления размера налагаемых на нарушителей административных штрафов за правонарушение, предусмотренное частью 1.1 статьи 8.8 КоАП, выразившееся в неиспользовании земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которого регулируется Федеральным законом N 101-ФЗ, для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в течение срока, установленного указанным Федеральным законом, в зависимости от кадастровой стоимости земельного участка, а именно:

- на граждан - в размере от 0,3 до 0,5% кадастровой стоимости земельного участка, являющегося предметом административного правонарушения, но не менее трех тысяч рублей;
- на должностных лиц - от 0,5 до 1,5% кадастровой стоимости земельного участка, являющегося предметом административного правонарушения, но не менее пятидесяти тысяч рублей;
- на юридических лиц - от 2 до 10% кадастровой стоимости земельного участка, являющегося предметом административного правонарушения, но не менее двухсот тысяч рублей.

Максимальный размер штрафов установлен в размере 700 тыс. рублей (часть 3 статьи 3.5 КоАП).

Следовательно, не все предложенные в письме инициативы могут найти одобрение в Государственной Думе Российской Федерации, поэтому каждая из них требует тщательной проработки и дополнительного обсуждения.

Начальник правового управления



Д.В. Малкин