



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**  
**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ**  
**ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

**ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

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

10.05.2016 № 2442-1/16-06-0-1

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

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

**Заключение**

на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»  
внесен Губернатором Ленинградской области

Рассмотрев проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – законопроект), направленный в Законодательное собрание Ленинградской области для рассмотрения и принятия решения о целесообразности внесения в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ (далее – Государственная Дума РФ), правовое управление отмечает следующее.

Законопроект внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и Регламента Государственной Думы РФ.

Инициатор законопроекта предлагает внести изменения в абзац второй пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Федеральный закон № 101-ФЗ), таким образом, чтобы действие вышеуказанного закона распространить на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения с видом разрешенного использования - «животноводство», также предлагается слова «а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями» заменить словами «размещение зданий, строений, сооружений».

Кроме того, законопроект предлагает дополнить статью 6 Федерального закона № 101-ФЗ новыми пунктами 3.1 и 4.1, в соответствии с которыми предусматривается, что если земельный участок в течение двух и более лет используется с нарушением установленных

земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки или, если в течение трех и более лет подряд земельный участок не используется для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности, то договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения **принудительно может быть расторгнут.**

Кроме того, законопроект исключает из пункта 5 статьи 6 Федерального закона № 101-ФЗ понятия «срок, необходимый для освоения земельного участка», сокращая тем самым срок, по истечении которого неиспользуемый по целевому назначению земельный участок, предназначенный для сельскохозяйственного производства, может быть изъят у его собственника (пункт 4 статья 1 законопроекта).

К законопроекту имеются замечания правового и юридико-технического характера.

1. По пункту 1 статьи 1 законопроекта

Из пункта 1 Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» следует, что Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения).

В подпункте «в» пункта 4 Положения о государственном земельном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» установлено, что Россельхознадзор и ее территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом № 101-ФЗ, для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности.

Согласно ст. 78 Земельного кодекса РФ (далее - ЗК РФ) земли сельскохозяйственного назначения **могут** использоваться для ведения сельскохозяйственного производства в целях животноводства.

Таким образом, внесение изменений в абзац второй пункта 1 статьи 1 Федерального закона № 101-ФЗ, в части распространения действий вышеуказанного закона на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения с видом разрешенного использования - «животноводство» не противоречит федеральному законодательству и является вопросом целесообразности.

Что касается вопроса о внесении изменений в абзац второй пункта 1 статьи 1 Федерального закона № 101-ФЗ в части замены слов «а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями» на слова «размещение зданий, строений, сооружений», то следует отметить, что пояснительная записка к законопроекту не содержит обоснования предлагаемых изменений. Согласно пункту 1 статьи 1 Федерального закона № 101-ФЗ, объектом рассматриваемых отношений, являются земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и доли в праве общей собственности на такие земельные участки. Действие Федерального закона № 101-ФЗ «не распространяется на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, в соответствии с разрешенным использованием которых предусматриваются гаражное строительство, ведение личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями. Оборот указанных земельных участков регулируется Земельным кодексом Российской Федерации». Таким образом, внесение предлагаемых изменений требует дополнительного обоснования и обсуждения.

Необходимо, кроме того, отметить, что в случае внесения предлагаемых инициатором законопроекта изменений абзац второй пункта 1 статьи 1 Федерального закона № 101-ФЗ будет изложен в следующей редакции:

«Действие настоящего Федерального закона не распространяется на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, в соответствии с разрешенным использованием которых предусматриваются гаражное строительство, ведение личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и огородничества, размещение зданий, строений, сооружений. Оборот указанных земельных участков регулируется Земельным кодексом Российской Федерации».

Указанная редакция, во-первых, небезупречной с точки зрения правил русского языка (в данном случае инициатору законопроекта, очевидно, следовало бы не вносить изменения в абзац второй пункта 1 статьи 1 Федерального закона № 101-ФЗ, а изложить его полностью в новой редакции), а во-вторых, вызывает вопросы относительно правомерности отнесения такой деятельности, как размещение зданий, строений, сооружений к видам разрешенного использования земельных участков.

Однако, в любом случае, при внесении изменений в абзац второй пункта 1 статьи 1 Федерального закона № 101-ФЗ, необходимо иметь в виду, что соответствующие изменения необходимо вносить и в пункт 7 статьи 27 ЗК, которая содержит в себе аналогичные нормы.

Следует также отметить, что в настоящее время в Государственной Думе РФ находится на рассмотрении в стадии второго чтения проект федерального закона № 1007443-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и иные законодательные акты Российской Федерации», внесенный 29 февраля 2016 года депутатами Государственной Думы РФ С.Е.Нарышкиным, С.И. Неверовым, В.А.Васильевым, Г.В.Куликом и другими (далее - законопроект №

1007443-6). Законопроект № 1007443-6 предусматривает комплексную корректировку действующего законодательства: Гражданского кодекса (далее - ГК РФ), ЗК РФ, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), Федерального закона № 101-ФЗ, Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в части изменения механизма изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании или ненадлежащем использовании. В частности, пункт 1 статьи 3 законопроекта № 1007443-6 также предлагает внести изменения в абзац 2 пункта 1 статьи 1 Федерального закона № 101-ФЗ, дополнив его после слов «строениями, сооружениями» словами «за исключением случаев, установленных статьей 6.1 настоящего Федерального закона», то есть, законопроект № 1007443-6 предлагает новую редакцию первого предложения абзаца второй пункта 1 статьи 1 Федерального закона № 101-ФЗ, и в виду этого он является альтернативным по отношению к рассматриваемому законопроекту, в той части, где разработчиками предлагается замена слов «а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями» словами «размещение зданий, строений, сооружений».

При принятии Законодательным собранием Ленинградской области решения о внесении в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроекта в той или иной редакции необходимо иметь в виду следующее.

Частью 2 статьи 110 Регламента Государственной Думы РФ установлено, что в случае, если в Государственную Думу после принятия или одобрения законопроекта в первом чтении поступит законопроект по тому же вопросу, такой законопроект Государственной Думой не рассматривается и возвращается субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия или одобрения аналогичного законопроекта в первом чтении.

Таким образом, в силу вышеизложенного, считаем, что Законодательным собранием Ленинградской области в порядке законодательной инициативы может быть внесен на рассмотрение в Государственную Думу РФ пункт 1 статьи 1 законопроекта, однако лишь с теми изменениями, которые предусматривают, что действие Федерального закона № 101-ФЗ распространяется на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения с видом разрешенного использования «животноводство», в противном случае, если пункт 1 статьи 1 законопроекта будет направлен в предлагаемой редакции, законопроект будет возвращен по формальным основаниям.

## 2. По пунктам 2 и 3 статьи 1 законопроекта

Согласно пункту 2 статьи 6 Федерального закона № 101-ФЗ принудительное прекращение аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в соответствии с требованиями ЗК РФ и ГК РФ.

В силу требований статьи 42 ЗК РФ собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны

использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

В пунктах 1 и 2 статьи 46 ЗК РФ перечислены условия, при которых аренда земельного участка может быть прекращена по инициативе арендодателя при ненадлежащем использовании земельного участка, указанные условия включают в себя те условия, которые предлагаются в проектируемых статьях 3.1 и 4.1 законопроекта в качестве оснований для принудительного расторжения договора аренды. Однако инициаторами законопроекта, без необходимого на то обоснования, указываются в статьях разные сроки «в течение двух и более лет», «в течение трех и более лет», по истечении которых договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения может принудительно быть расторгнут, при этом не учитывается то, что согласно пункту 1 статьи 71.1 ЗК РФ обязательные плановые проверки органами государственного земельного надзора проводятся **не чаще, чем раз в три года**.

Пунктом 9 статьи 22 ЗК РФ предусмотрено, что досрочное расторжение договора аренды земельного участка, заключенного **на срок более чем пять лет**, по требованию арендодателя возможно **только на основании решения суда** при существенном нарушении договора аренды земельного участка его арендатором.

В пункте 23 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» разъяснено следующее.

«... В отличие от общих оснований и порядка прекращения договора аренды, предусмотренных статьей 46 Земельного кодекса Российской Федерации и статьями 450 и 619 Гражданского кодекса, пункт 9 статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает специальные основания и порядок досрочного прекращения договора аренды земельного участка: арендодатель должен представить суду соответствующие доказательства, подтверждающие существенное нарушение договора аренды земельного участка со стороны арендатора. Обстоятельства, указанные в статье 619 ГК РФ, могут служить основанием для досрочного расторжения договора аренды земельного участка лишь в том случае, когда они могут быть квалифицированы как **существенные нарушения договора аренды земельного участка**. Не может служить основанием для удовлетворения требования арендодателя о досрочном расторжении договора аренды земельного участка **сам факт существенного нарушения договора, если такое нарушение (его последствия) устранено арендатором в разумный срок**».

Согласно статье 450 ГК РФ **существенным признается нарушение договора аренды одной из сторон, которое влечет для другой стороны такой ущерб**, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора.

В силу пункта 3 статьи 9 Федерального закона № 101-ФЗ договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок от

трех до сорока девяти лет. Для сенокосения и выпаса скота договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок до трех лет.

Таким образом, с целью соблюдения требований вышеуказанных норм федерального законодательства, обеспечения единства правового регулирования, правовым управлением предлагается (как альтернативный вариант) установить единые требования ко всем договорам аренды, заключенными на срок более чем пять лет аналогичные тем, которые установлены законодателем к собственнику земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в пунктах 3, 4, 6 и 7 статьи 6 Федерального закона № 101-ФЗ, дополнив эти пункты соответствующими изменениями. Кроме этого, статью 6 Федерального закона № 101-ФЗ предлагаем дополнить пунктом 8.1 следующего содержания:

«8.1 Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение месяца со дня поступления материалов, указанных в пункте 7 настоящей статьи, обращается в суд с требованием о досрочном расторжении договора аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в связи с его ненадлежащим использованием или неиспользованием по одному из оснований, предусмотренных настоящим Федеральным законом».

### 3. По пункту 4 статьи 1 законопроекта

Инициатор законопроекта предлагает исключить из пункта 5 ст. 6 Федерального закона № 101-ФЗ понятие «срок, необходимый для освоения земельного участка», однако при этом не учитывает положения статьи 284 ГК РФ, пункта 2 статьи 45 ЗК РФ, в которых законодателем также указан некоторый временной промежуток, который необходим землепользователю для «освоения» земельного участка.

Однако, как было уже отмечено в пункте 1 настоящего заключения, в настоящее время в Государственной Думе РФ находится на рассмотрении в стадии второго чтения проект федерального закона № 1007443-6, который направлен на комплексное решение задачи, определенной Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 3 декабря 2015 года. В частности, концептуально законопроект предусматривает сокращение с пяти до двух лет срока, по истечении которого земельный участок может быть изъят у собственника, в случае если он не используется для сельскохозяйственного производства. Срок сокращается за счет включения срока, необходимого на освоение земельного участка, в общий срок неиспользования такого участка.

Постановлением Государственной Думы РФ № 8685-6 ГД от 15 апреля 2016 года по законопроекту № 1007443-6 срок для внесения поправок установлен до 16 мая 2016 года.

С учетом изложенного, полагаем, целесообразным дожидаться принятия Государственной Думой РФ окончательного решения по законопроекту № 1007443-6, после чего можно будет сделать вывод о необходимости

(целесообразности) внесения предлагаемых изменений в Федеральный закон № 101-ФЗ.

В статье 2 законопроекта указано на то, что «Настоящий областной закон вступает в силу со дня его официального опубликования». Поскольку в законопроекте затрагиваются права и свободы человека и гражданина, статью 2 законопроекта необходимо изложить в следующей редакции:

«Статья 2

Настоящий областной закон вступает в силу по истечении 10 дней после дня его официального опубликования».

4. К законопроекту имеются замечания юридико-технического и редакционного характера.

- в случае внесения изменений в одну или две статьи статью федерального закона наименование законопроекта целесообразно конкретизировать;

- в абзаце первом статьи 1 законопроекта перед словами «Внести в» необходимо дополнить словами «в статьи 1 и 6»;

- в пункте 1 статьи 1 законопроекта слова «части 1» следует заменить на слова «пункта 1»;

- пункт 2 статьи 1 законопроекта необходимо изложить в следующей редакции:

«2) в статье 6

а) дополнить пунктом 3.1 следующего содержания:

«3.1 Договор земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть расторгнут в случае, если земельный участок в течение двух и более лет используется с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки.»

б) дополнить пунктом 4.1 следующего содержания:

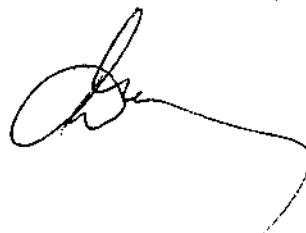
«4.1 Договор земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть расторгнут, если в течение трех и более лет подряд земельный участок не используется для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности.»

в) пункт 5 изложить в следующей редакции:

«5. В срок, указанный в пункте 4 настоящей статьи, не включается срок, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование.»

Законопроект и приложения к нему нуждаются в редакторской правке.

Начальник правового управления



Д.В. Малкин