

Экспертное заключение по проекту Федерального Закона №269542-6 «О родовых усадьбах»

Принято на заседании
Совета при Президенте РФ
по кодификации и совершенствованию
гражданского законодательства
17 июня 2013 г. N 119-4/2013

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА N 269542-6
«О РОДОВЫХ УСАДЬБАХ»

Проект Федерального закона N 269542-6 “О Родовых усадьбах” (далее – проект), внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации депутатами Государственной Думы **И.В. Лебедевым, Я.Е. Ниловым, А.Н. Свинцовым, С.М. Катасоновым**, направлен в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) для проведения правовой экспертизы Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации (письмо от 3 июня 2013 г. N А6-4701).

Из пояснительной записки к проекту следует, что основная цель проекта – создание категории земель (родовые земли), подчиненных особому правовому режиму. Особый режим родовых земель нужен для того, чтобы живущие на таких землях люди могли реализовать общенациональные ценности (приобрести чувство ответственности за Родину, ее природу, ее народы) и общечеловеческие идеалы (возродить уважение к семье, к процветанию Рода, гармонично развивать свою личность в труде и добрососедстве). В результате реализации проекта, по мнению разработчиков, “в России начнется развитие усадебного и хуторского хозяйства, пустующие земли покроются садами, каждая российская семья сможет обеспечивать себя экологически чистыми продуктами питания, проживать в благоприятной окружающей среде, построить свой дом на своей земле, оставить своим детям и внукам более совершенную среду обитания, подарить им Родину” (стр. 4 пояснительной записки).

I

Исходя из задач, возложенных на Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, Совет считает необходимым прежде всего дать оценку проекту с чисто юридических позиций, рассмотреть его как проект федерального закона, который должен в результате его принятия стать частью законодательства Российской Федерации. Для взвешенной объективной оценки подготовленного проекта необходимо обратиться к источникам действующего законодательства, прямо или косвенно относящегося к вопросам, которые подлежат урегулированию в указанном проекте, в том числе и с учетом внесенных в это законодательство изменений.

По ныне действующему законодательству крестьянское (фермерское) хозяйство может как быть, так и не быть юридическим лицом. Если хозяйство является юридическим

лицом, то имущество принадлежит ему на праве собственности. Если хозяйство не является юридическим лицом, то имущество, не относящееся к индивидуальной собственности членов этого хозяйства, принадлежит им на праве общей собственности (долевой или совместной). При этом, если действующий Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК) в виде общего правила закрепляет для этого имущества режим совместной собственности, то проект Федерального закона N 47538-6 “О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации” предусматривает для него режим долевой собственности (ср. п. 1 ст. 257 ГК и п. 1 ст. 281 проекта ГК).

Если хозяйство признается юридическим лицом, то оно относится к такой организационно-правовой форме юридических лиц, как хозяйственное товарищество (см. ст. 86.1 ГК).

Модель, предложенная в проекте Закона для родовых усадеб, не подпадает ни под одну из моделей, закрепленных для крестьянских (фермерских) хозяйств в ныне действующем законодательстве.

Во-первых, усадебное (хуторское) хозяйство предлагается закрепить в проекте как форму непредпринимательской деятельности. Между тем по ныне действующему законодательству крестьянское (фермерское) хозяйство может заниматься предпринимательской деятельностью независимо от того, является ли оно юридическим лицом или нет. В отношении крестьянских хозяйств, не являющихся юридическими лицами, это предусмотрено в Законе о крестьянском хозяйстве 2003 года. В отношении же крестьянских (фермерских) хозяйств, подпадающих под действие статьи 86.1 ГК, это прямо следует из того, какое место отведено в ГК статье 86.1 “Крестьянское (фермерское) хозяйство”. Она помещена в виде подпараграфа 3.1 параграфа 2 главы 4 “Юридические лица”.

Кстати, разработчики проекта не занимают в этом вопросе последовательной позиции. Если в пункте 2 статьи 1 проекта они провозгласили, что усадебное (хуторское) хозяйство – форма непредпринимательской деятельности, то в пункте 3 статьи 5 они не относят к предпринимательской деятельности лишь обустройство гражданином и членами его семьи родовой усадьбы. Производство продукции на земельных участках, используемых гражданами для обустройства, к непредпринимательской деятельности не относится.

Во-вторых, открытым остается вопрос, является ли само усадебное (хуторское) хозяйство субъектом права, обладает ли оно правосубъектностью, и если обладает, то какой именно.

В-третьих, трудно понять, за кем закрепляется право на родовую усадьбу, какова природа этого права, каково его содержание.

Если само усадебное (хуторское) хозяйство субъектом права не является, то никакое право на родовую усадьбу за ним не может быть закреплено. Выходит, что оно закреплено за членами хозяйства. Круг этих членов не определен. Относятся ли к ним лишь члены одной семьи, которые занимаются обустройством хозяйства и, постоянно проживая в нем, ведут в хозяйстве сельскохозяйственную и природоохранную деятельность, или также и другие лица. Неясно, в частности, относятся ли к таким членам хозяйства несовершеннолетние и нетрудоспособные лица.

Еще более запутан вопрос, какова природа права на родовую усадьбу. В пояснительной записке к проекту продекларирован неимущественный характер права на родовую усадьбу. По мнению разработчиков, это проявляется в безвозмездном предоставлении земельных участков; освобождении земельных участков и произведенной продукции от налогообложения; недопустимости конфискации и обращения взыскания по обязательствам на земельный участок и находящиеся на нем строения; неприменении к земельному участку правового режима недвижимого имущества (см. стр. 3 пояснительной записки).

Каждое из этих положений вызывает существенные возражения.

Юридическая природа права не может напрямую определяться в зависимости от того, предоставляется ли оно возмездно или безвозмездно. В пункте 6 статьи 2 проекта перечисляются основания, по которым земельные участки могут предоставляться гражданам для обустройства родовых усадеб. Имущественный характер этих прав (в их числе и право собственности) не вызывает сомнений. К тому же по действующему законодательству (ст. 216 ГК) они относятся к вещным правам. Кардинальных изменений в подходе к этим правам не предусматривает и проект ГК.

Ничем не мотивировано и предложение не применять к земельному участку в родовой усадьбе правовой режим недвижимого имущества. К тому же в этом вопросе наблюдаются существенные разночтения между пояснительной запиской к проекту (см. стр. 3 пояснительной записки) и самим проектом (см. п. 1 ст. 4 проекта). Поскольку должна быть обеспечена стабильность правового режима родовых усадеб, то, казалось, что на них должен полностью распространяться правовой режим, установленный для недвижимого имущества.

То же относится и к предложению отказаться от получения разрешений на строительство в родовых усадьбах индивидуального жилого дома и других капитальных строений и сооружений. Оно явно расходится с правилами градостроительного законодательства, которые должны неукоснительно соблюдаться.

Разногласия наблюдаются и в вопросах, по каким основаниям земельный участок (родовая усадьба) может быть передан другим лицам (в том числе, по наследству). И здесь разработчики не позаботились о том, чтобы сверить свои предложения с действующим законодательством (ср. ст. 1179, 1182 ГК).

Пункт 1 статьи 4 проекта очерчивает возможности наследственного правопреемства значительно шире, чем пункт 5 той же статьи. Если в пункте 1 предусмотрено, что каждый гражданин вправе передавать его (в пункте опечатка: нужно “ее”, поскольку речь идет об усадьбе) по наследству независимо от того, на каком праве данный земельный участок ему предоставлен, то в пункте 5 передача гражданином права на земельный участок родовой усадьбы иным лицам или организациям, кроме случаев передачи гражданином родовой усадьбы другому члену семьи или близкому родственнику, не допускается.

Налицо коллизия между пунктом 1 и пунктом 5 статьи 4 проекта. К тому же, если участниками хуторского хозяйства являются несколько членов семьи, то после смерти или выхода из хозяйства одного из них может возникнуть вопрос, кто вправе заступить его место. Поскольку в проекте оставлен открытым вопрос, кому и на каком праве принадлежит родовая усадьба, здесь возможны самые различные варианты. Особенно это касается земельного участка, поскольку он может предоставляться для обустройства родовой усадьбы по различным основаниям. Имеет значение и то, находится ли родовая усадьба в общей собственности (долевой или совместной) участников

хозяйства (кроме имущества, закрепленного за ними на ином правовом основании или находящегося в их индивидуальной собственности). Словом, здесь вопросов больше, чем ответов на них. К тому же проект ответов на большинство вопросов вообще не дает.

На основании изложенного и оставаясь в рамках чисто юридического анализа проекта, следует сказать, что до тех пор, пока в ГК не будут внесены изменения, от которых во многом зависит содержание основных положений проекта (если принятие проекта сочтут оправданным), его подготовка к обсуждению в Государственной Думе даже в первом чтении преждевременна. Это бесполезный труд, результаты которого могут быть целиком или во многом перечеркнуты после внесения необходимых изменений в ГК. С этими изменениями проект, как бы ни сложилась его судьба, должен быть сверен и приведен в соответствие. В нынешнем же виде проект подготовлен на низком юридико-техническом уровне и едва ли заслуживает серьезного внимания Государственной Думы.

II

Помимо приведенного юридического анализа проекта и основываясь на нем, Совет считает целесообразным обратить внимание законодателя на социально-экономическое значение проекта, объяснению которого посвящена также пояснительная записка к проекту.

Пояснительная записка отвечает признакам жанра литературной утопии (ее авторы описывают модель идеального устройства общества, не учитывают ограничения реальной жизни и постулируют благоденствие обитателей проектируемого ими мира). К тому же жанру следует отнести и сам проект, поскольку назвать его юридическим документом нельзя. Это набор идей, изложенных в традиционной для юридических текстов форме (деление на статьи, использование юридических терминов и т.д.), реализация большинства из которых не обеспечена никакими правовыми механизмами. Кроме того, проект входит в существенное противоречие с гражданским и земельным законодательством, причем с его принципиальными положениями.

Следует в связи с этим остановиться на двух ключевых положениях проекта: 1) Раз в жизни любой гражданин вправе получить не менее 1 га земли из государственных или муниципальных земель для устройства родовой усадьбы (п. 1 и п. 8 ст. 2). Максимальный размер участка определяется законами субъектов Российской Федерации (п. 3 ст. 2).

Введение этой нормы неизбежно приведет к конфликту интересов в отношении “хороших” земель, тем более острых конфликтов, чем большим окажется установленный максимальный размер предоставляемого участка. Как будет разрешаться этот конфликт? Без четкого ответа на вопрос о том, кто пользуется преимуществом при получении участка, введение приведенной нормы станет опасным. Однако этот вопрос не заботит авторов проекта (может быть потому, что в утопическом мире царит альтруизм).

2) Родовая земля может быть изъята у гражданина только при наличии одновременно двух условий: 1) ни он, ни члены его семьи или близкие родственники на ней не проживают и 2) на ней не ведется какая-либо сельскохозяйственная деятельность либо ведется с нарушениями (ст. 4).

Нетрудно увидеть, что это правило сводит на нет все благие ожидания составителей проекта. Чтобы приобрести те льготы, которые в силу проекта должны получить

обладатели родовой земли, достаточно будет просто построить на ней дом и жить в нем, занимаясь чем угодно. Либо, наоборот, жить там, где жил до получения родовой земли, а на ней поселить работников, которые будут вести хозяйство.

Между тем льготы, предлагаемые составителями проекта, масштабны. В частности: родовая земля не может быть конфискована, изъята для государственных нужд, она забронирована от обращения взыскания по обязательствам гражданина и членов его семьи (ст. 3), при возведении на ней строений не требуется разрешение на строительство (п. 4 ст. 5), произведенная на ней продукция не облагается налогами (п. 3 ст. 5). Приведенные положения противоречат нормам действующего законодательства, имеющим целью защиту публичных интересов, то есть интересов общества. Делать исключения для лиц, которым принадлежат земельные участки, приобретенные в качестве “родовой усадьбы”, ничем не оправдано.

В проекте немало норм, противоречащих принципиальным положениям земельного законодательства. Например, предлагается (см. ст. 2 проекта) передавать в собственность граждан под родовые усадьбы участки из земель лесного фонда (противоречит статье 27 Земельного кодекса РФ; далее – ЗК), передавать участки под строительство безвозмездно (противоречит статьям 30 и 30.1 ЗК), предоставлять участки по выбору граждан не только на праве собственности, но и на праве постоянного (бессрочного) пользования (в силу статьи 20 ЗК это возможно только в отношении определенных юридических лиц) или на праве пожизненного наследуемого владения (в силу статьи 21 ЗК это вообще невозможно). Обосновать необходимость изменения действующего законодательства ради претворения в жизнь идей составителей проекта не представляется возможным.

Вывод: проект Федерального закона N 269542-6 “О Родовых усадьбах” в качестве проекта Федерального закона, равно как и нормативно-правового акта вообще, рассматриваться не может.

Председатель Совета
В.Ф.ЯКОВЛЕВ

base.consultant.ru